

面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

国家预算管理（第二版）

王金秀　陈志勇　编著

中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS

国家预算管理（第二版）



教学课件请点击下列网址获取（免费）：
http://zy.crup.cn

策划编辑　王克方
责任编辑　商晓辉
封面制作　侯　静
版式设计　赵星华



ISBN 978-7-300-08442-8/F · 2883

定价：45.00元



面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

国家预算管理（第二版）

王金秀 陈志勇 编著


中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目（CIP）数据

国家预算管理/王金秀，陈志勇编著．2版
北京：中国人民大学出版社，2007
（面向21世纪课程教材）
ISBN 978-7-300-08442-8

Ⅰ．国…
Ⅱ．①王…②陈…
Ⅲ．国家预算－财政管理－高等学校－教材
Ⅳ．F810.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2007）第130124号

面向21世纪课程教材
国家预算管理（第二版）
王金秀　陈志勇　编著

出版发行	中国人民大学出版社		
社　　址	北京中关村大街31号	**邮政编码**	100080
电　　话	010－62511242（总编室）		010－62511398（质管部）
	010－82501766（邮购部）		010－62514148（门市部）
	010－62515195（发行公司）		010－62515275（盗版举报）
网　　址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com（人大教研网）		
经　　销	新华书店		
印　　刷	北京七色印务有限公司		
规　　格	170mm×228mm 16开本	**版　　次**	2001年8月第1版
			2007年11月第2版
印　　张	36.25 插页1	**印　　次**	2007年11月第1次印刷
字　　数	568 000	**定　　价**	45.00元

总　序

面向21世纪财政学专业七门主干课程教材，是教育部立项的重点项目“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”的重要成果。参加此项目研究的单位包括中国人民大学、厦门大学、浙江财经学院、东北财经大学、中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学七所重点院校。三年来，本项目在教育部高教司的直接领导下，在总召集人中国人民大学陈共教授的主持下，积极开展各项调查、资料搜集和比较研究，先后召开大、小会议数次，邀请全国10多位同行专家讨论了教材编写大纲和知识点。教材脱稿后，同行著名专家分别审查了各门教材初稿，并进行了认真修改和完善，最后定稿。可以说，这套教材不仅倾注了主编、参编人员的智慧，而且相当广泛地征求和听取了全国著名专家的意见，是集体智慧的结晶。

面向21世纪财政学专业主干课程教材，包括：

《财政学》、《国家预算管理》、《中国税制》、《税收管理》、《财政支出学》、《地方财政学》和《税务信息化简明教程》。其中，《财政学》出两本。

在着手组织编写这套教材时，我们确定的指导思想是：坚持知识、能力、素质协调发展和遵循本学科专业自身发展的规律及特点，在界定各门课程主要理论、观点和知识点的基础上，编写出高水平、高质量、上台阶，融理论性、知识性、前瞻性和启发性于一体，适合我国高等学校财政学专业本科教学需要的真正面向21世纪的专业课程教材。我们希望全国财政学专业的广大教师继续关心和支持这项工作，及时将使用这套教材中遇到的问题和改进意见向各位主编反映，以供修订时参考。

教育部面向21世纪“财政学系列课程主要教学
内容改革研究与实践”项目组
2001年1月

第二版前言

国家预算管理具有综合性，它一方面可以集中反映微观企业的经济发展状况，并针对国民经济的运行态势进行宏观调控，另一方面，政府行为以及公共管理的效率都必然会体现在国家预算管理活动之中，并且可以通过政府预算管理活动的规范予以优化。透视中外经济社会发展的变迁史可以发现，无论作为调控经济的政策手段，还是作为治理公共分配秩序的控制机制，国家预算都成为备受关注的焦点。

从西方国家的发展进程来看，在 20 世纪 30 年代经历了世界性的大危机之后，凯恩斯理论一度被视为救治市场失灵的灵丹妙药而盛行一时，之后，虽然经历了供给政策和需求政策两大流派的激烈论战，并间或形成此强彼弱的替代性转换，但凯恩斯理论已经为政府预算的地位日趋强化奠定了难以逆转的基础，而且主流经济学对古典、新古典经济学

进行高度概括，形成新综合后，揭示出现代社会的经济是公共部门和私人部门共同作用的混合型经济，这一特征也成为人们的普遍性共识，这表明依托国家预算配置资源而运转的公共组织的存在具有常态性，这不仅意味着国家预算管理和公共管理的重要地位具有客观性，也意味着对二者进行优化管理的必要性。历史和现实表明，国家预算是对公共组织进行有效治理的极其重要的手段。在 1921 年国会通过《预算审计方案》之前，美国社会处于政治最黑暗、财政最为困难的时期，现代国家预算制度的建立以及规范化的预算管理极大地推进了美国步入进步时代。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模政府再造的新公共管理运动，这是公共部门对技术、政治、全球经济、国民需求和偏好的各个领域发生巨大变化的反应，也是由生产者社会向消费者社会转变的反应，其中，国家预算成为实质性推进这场政府革命运动的最为有效的手段，集中体现为绩效评估以及新绩效预算的兴起。

在我国改革开放的发展历程中，国家预算也发挥了关键性作用，1978 年改革开放政策的启动，首先是以财政预算上的放权让利为思路而发出改革的先声，20 多年来，我国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就，与此同时，我国以政府为主导的市场化改革步入“深水区”，经济体制改革的深化对政府管理机制提出了挑战，国家预算再一次担当重任。在新旧世纪交替之际，财政体制改革的重心从财政收入转变到以预算支出管理方式为重点的改革，为此推进了部门预算、国库集中收付制度等诸项重大的预算改革举措，并逐步启动其他多项配套性预算改革，国家预算管理的基本构架进入到全面重塑的时期，其目的是以国家预算为推动力、通过财政的“自我革命”悄悄地延伸并扩展到“政府革命”。当前，在我国推进统筹协调发展、构建和谐社会的发展战略时期，国家预算政策和管理被作为落实科学发展观的助推器而再次备受瞩目。

中西方国家的各项改革举措对传统的知识体系形成了剧烈的冲击，同时，也为理论界的知识更新和社会经济管理实践积累了丰富的经验，当今，管理出效益、知识就是生产力等理念已经成为人们的共识，而将中外预算管理制度创新所形成的知识体系通过教书育人转化为社会生产力，这也应该是学术界的职责所在。

国家预算是财政的核心，国家预算的主体是国家，国家主体性在现实中表现为以政府为主的公共组织体系，国家预算的运行也必然要求与特定

国家的政治、经济体制的架构相联系，因此，对国家预算的研究必须立足于本国特点，强调本土化，国家预算管理作为管理导向的学科强调制度安排和程控机制，因此，具有突出实务的特点。针对这一点，本书的写作一方面力求本土化和国际化相结合，以中国为主要背景、兼顾其他国家的预算实务修正预算分析框架，而且，为了便于表述和理解，采取以中央预算为主、兼顾地方预算运行机制，对预算规范作示范性描述，以防止实务性课程的空乏化和虚化；另一方面，实证性和规范性的分析方法结合，力图从中外政府预算制度变迁的历程、当代政府预算最新的改革实践和前沿动态中提炼出政府预算管理的一般性概念和理论，由此构建具有普遍意义的知识体系，以便于用规范性理论为指导明晰预算改革的趋势、取向、发展的目标模式，尽可能矫正短视和传统认识的偏差。

本书在很大程度上是财政学课程的实务化或深化，其基本框架是以预算工作程序为脉络、以政府资金为实体内容。全书按前后顺序分为预算基本理论和基础、预算编制、预算执行和决算四大部分；资金按其来龙去脉和性质分为预算内、外资金，政府收支余超和公债，涉及政府之间的财政关系；由此，形成十章的内容安排。其中第一、二章为预算的基本概念和基础工作，预算编制包括第三、四章，预算执行主要包括第五章；第六章为公债的管理；第七～九章为政府预算编制和执行都应该涵盖的内容，并与第三、四章一起反映预算的完整内容，其中第八、九章共同构成政府间财政关系；第十章决算的管理反映预算编制和执行的结果，成为全部预算程序的落脚点。

我国近年来在预算改革进行了诸多的探索，要求理论研究和教学内容必须进行相应的更新，本书的写作秉承了第一版的理念，力求全面、新颖、规范、准确，尽可能将理论与实际相结合，但前后两版之间也存在诸多差异，第二版的内容和结构安排都在第一版的基础上进行了较大的改进。本书删除了第一版中的第十章，因为该章的有关主要内容实际上都会体现在其他章节中；本书根据我国国债管理体制和国债市场机制改革的最新举措，大大地充实了公债的内容，并将国家预算管理体制中的分税制和转移支付制度一分为二，设置两章，将决算管理全章整体后置，作为全书的最后一章，这意味着国家预算、决算的内容应该涵盖所有的政府资金，强调完整性。2001 年第一版的《国家预算管理》一书，将我国政府预算改革的各项成就纳入国家预算管理的学科体系，充实了国家预算管理的教

学内容，由于当时的实践更多具有探索性的特点，虽然初步形成了制度改革的基本框架，但框架体系并不完整，各项制度的完备性远未达成，经过多年的预算改革历程后，我国的政府预算管理制度改革进一步深化，有关预算理论和实践日趋成熟，诸多的预算制度创新也需要进行系统化的梳理和归集，因此，本书充分吸纳了中国预算改革的成果，对各章各节的内容安排也都进行了许多调整，从而使得国家预算管理的学科体系更加完整，学科内容更加丰富、新颖，制度框架的描述更加准确。

本书为国家预算管理的初中级教材，适合大中专和大学本科层次使用，因此，既可作为各大专院校的教材，也可作为成人教育培训的指导用书，还可以成为广大从事国家预算教学、研究和实际工作者的参考读物。具体教学内容可根据学生专业和层级，并结合学生已经和即将开设的课程相互衔接的需要自主选择。使用者在使用本书时可根据内容安排的特定、结合需要进行自选式的安排。

本书由中南财经政法大学的王金秀教授、陈志勇教授、李明强副教授、胡洪曙博士、毛晖博士、王银梅博士、金荣学博士、林晶博士等人共同合作完成。我们对各位合作者所付出的辛劳深表谢意，这些青年才俊的团队协作、奋发向上和努力创新的精神预示着未来财政学术界的勃勃生机。

本书的出版更凝结着各方的支持和期望。在此，我们要特别感谢财政学界德高望重的前辈陈共教授，他高尚的学德、大家的风范成为我辈学习的楷模。此外，还要感谢吴俊培教授和杨灿明教授，他们为本书提供了宝贵的意见。

在写作中，笔者大量参阅了其他学者的研究成果，但因篇幅所限以及教材写作和运用的特点，实难一一详细列明出处，只能在此一并说明并特此致谢。虽然作者力求在夯实理论基础的同时，尽可能反映当前国内外预算理论和实践的最新最前沿的发展动态，以使本书达到内容新、体系全、框架合理的境地，但由于时间仓促，本书的疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正，以便作者以后进一步修订完善。

王金秀　陈志勇

2007年10月于武汉

第一版前言

自20世纪80年代以来，我国开始了以政府为主导的市场化改革，使得政府行为的结果不仅仅是市场机制运行的前提，更成为改革的关键所在，它要求政府分配行为规范化，也要求有较高的公共管理水平，这一切都必然会体现在国家预算及其管理活动之中。

预算作为经过立法程序审批的国家财政收支计划，应该包括收支两个方面，并通常侧重于支出。新中国成立以来，我国政府预算收入进行过多次改革，尤其是1994年的工商税制和分税制财政体制改革以后，进一步规范了财政与企业、上下级政府之间的收入分配关系，但国家预算支出一直没有进行必要的改革，基本上沿用计划经济体制下形成的预算支出管理的基本框架，这些管理制度和方法已经越来越不适应我国市场经济发展的要求，其改革的

紧迫性日显，由此决定强化我国的国家预算管理的教学和研究已成为当务之急。

理论来自于实践，并高于实践，从而指导实践。近年来，我国在预算支出管理方式的改革方面进行了诸多的探索，一些成功的经验也已经决定在全国推广，在各项试点如火如荼地开展的同时，要求理论研究和教学内容必须进行相应的更新，但相对而言，我国预算管理的理论研究和教学内容更新的工作存在严重的滞后性，远远不能适应改革实践的需要，本书的写作正是为了弥补这一缺陷。

国家预算是经过立法程序审批的各级政府年度财政收支计划。从各级财政部门编制的本级政府预算来看，其组织形式分为单式预算和复式预算，复式预算可采取双式和多式，我国多式复式预算目标模式中的公共预算特指用于政府公务的经费和用于非经营的公共建设性资金两部分，国家预算和政府预算的内容、范围更加广泛，还包括社会保障预算和国有资产经营预算。但由于各级政府预算由各部门预算汇编而成，而各部门预算又由该部门系统内的单位预算逐级汇总而成，因此，国家预算不仅仅是各级政府的预算，其学科范围还应该包括部门预算和单位预算；此外，国家预算的运行不仅是在政府行政领域内，而且还包括预算的立法审批，鉴于此，本书名为《国家预算管理》应该更加贴切。

国家预算管理的根本落脚点在于法制建设，包括在预算的形成确认方式上采取立法程序，预算执行中的严格依法办事，强化预算约束，这就要求预算管理程序的全部过程应该通过法制加以明确。预算法制建设的基本取向是通过法制实现民主理财，规范和约束政府的预算行为，为此，国家预算管理应该是预算内的资金。我国的预算外资金规模大，增长速度快，而且和预算内资金的功能一样都是履行政府职能的资金，国外凡是履行政府职能的一切政府收支都统一纳入预算，我国预算外资金发展的目标模式也应该是逐步将现在放在预算外的、脱离立法监督的预算外资金全部纳入预算，实行统一预算。针对我国预算外资金的功能、现状和未来发展的方向，我们认为现阶段国家预算管理不能无视预算外资金，必须将预算外资金也纳入本学科的研究范围。

本书将规范分析方法和实证分析方法并举，注重国际惯例与我国的实际相结合，注重知识点和知识块，将过去曾经忽视和目前改革的新增内容纳入其中，充实了教学内容，调整了国家预算管理学科研究体系的

构架。

1. 全面。拓展了国家预算管理学科的研究范围。预算是管理国家财政的手段，本书将国家预算和管理相结合，使教材内容由传统的反映预算编制、执行和决算等预算程序扩展为财政预算管理学。

2. 新颖。一是吸纳我国预算改革的最新动态，包括预算环节的分离机制、标准预算周期制度、部门预算、标准化定员定额、政府采购、财政集中支付制度等。二是矫正传统认识的偏差，如重新界定了国家预算的概念，将预算管理的目的由完成预算任务扩展到提高预算效率。三是指明改革趋向，如预算外资金改革的目标模式、复式预算的目标模式和政府间转移支付制度的完善。

3. 规范。注重国际惯例，如国际通行的预算收支分类方法；财政统计的国际分类标准。

4. 准确。传统教材往往只涉及政府总预算，忽视其基础——单位和部门预算，本书一方面分析中央和地方预算的组织形式及其管理要求；另一方面将单位和部门预算纳入其中，健全了预算管理学科的研究体系，反映现行部门预算改革的需要，便于读者完整、准确地掌握本学科。

5. 理论与实际结合。理论从以下两方面与实际结合：一是与各国实际结合，包括与我国的改革实际结合；二是通过配备案例和练习，实现规范与实证、理论与实践的结合。

本书由中南财经政法大学的王金秀和陈志勇共同完成，其中第一、二、三、四、五、六章由王金秀编写，第七、八、九、十章由陈志勇编写。吴俊培教授、杨灿明教授主审。

本书既可作为各大专院校的教材，也可作为成人教育培训的指导用书，还可以成为广大从事国家预算教学、研究和实际工作者的参考读物。

由于时间仓促，本书的疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正，以便作者以后修订。

编者

2001 年 4 月 20 日于武汉

目　录

第一章
国家预算与预算管理

第一节　国家预算的界定

一、国家预算的内涵

国家预算是各级政府、公共部门依据法律和制度规定编制，并经法定程序审核批准后成立的以政府财政收支为主的年度财力配置计划。

（一）国家预算是政府的年度财力配置计划

传统的国家预算概念往往被定义为政府的年度财政收支计划，近年来，预算管理范围由收支流量延伸到结余等存量、由资金扩展到资产、由静态发展到动态，涵盖一切公共资源，据此，可将国家预算界定为政府按预算年度进行的公共财力配置计划，但其主要是对财政收支的预先安排，它规定了年度内国家财政收支项目、内容、应达到的指标及

其平衡状况。

（二）国家预算是依法定程序审批的法律文书

国家预算和政府的年度财力配置计划不完全一致，政府的年度财力配置计划只有经过法定程序、由立法机关审批通过后形成法律文件，才成为国家预算。追根溯源，当经济社会发展要求对国家财政收支制定统一的年度计划，并要经过一定立法程序审查批准时，国家预算才成为国家财政体系以及财政管理的内容。没有经法定程序审批的年度财力配置计划仅仅是国家预算草案。

国家预算作为具有法律效力的文件，政府负有贯彻执行的责任，政府应按照预算规定的收支项目、内容来组织财政分配活动，保证国家实现其职能的物质需要，达到国家编制年度预算的目的。政治权力必须受到约束，政府预算就是立法权和行政权之间相互制约、达成均衡的结果。由立法机关审核批准国家预算，可以明确政府的法律责任和义务，同时为监督机构监督检查政府职能履行情况提供依据。政府预算一旦经权力机构审批就具有法律效力，政府必须贯彻执行，不能任意修改，如需修订要经权力机构批准。

（三）国家预算的实质应该是体现民意

预算是经过立法程序审批后得以成立，并由此而形成的年度预算法案，这意味着预算是由国会赋予政府预算执行权。由于立法机构采取代表制度，各立委通常是特定阶层或集团利益的代表者，经过立法程序审批预算就是将各方代表的意志进行归集的过程，并将归集结果采取立法机构授权政府的方式，由此确立政府活动的范围和方向，因此，现实中的国家预算往往是各利益集团之间权利协调的结果，据此深化到规范性要求，预算措施应该体现国民意志。通过政府预算进行的公共财力安排应该用于满足社会公共需要，以便达成公共商品供求之间的均衡。政府必须将预算草案提交立法机构审查批准后才能进行预算活动，预算的实质是采取政治行政程序将国民意愿和政府履行职能的财力安排达成一致，是对国民意愿采取政治行政程序进行归集的方式，也是立法机构授权的政府财力计划，因此，国家预算是关于反映国民意愿并监督政府活动的一种制度安排。

（四）国家预算的范围具有宽泛性

国家预算涉及的范围具有宽泛性，按范围划分包括单位预算和总预

算，前者构成预算的基本单位，后者是以单位预算为基础汇总编制的预算；按组织机构划分包括支用机构的预算和分配机构的预算，在我国表现为行政事业单位预算、部门预算和各级政府财政总预算。

随着政府规模的扩大，业务成倍增长，预算收支之间、预算收支与社会经济变量之间的有机联系日益复杂，但预算又必须易于管理，由此产生了单式预算和复式预算编制形式的选择问题，我国的复式预算应该包括公共预算、社会保障预算、国有资本预算等。显然，国家预算的范围比公共预算的范围更加宽泛。

二、国家预算的形成

（一）国家预算的萌芽

国家财政随国家的产生而产生，而国家预算是国家财政发展到一定阶段的产物。奴隶社会就有了较为系统的国家财政收支活动，中国古代和古罗马都有国家财政收支的粗略估计或记账，或有个别的预计收支，这时，国家预算处于萌芽状态，但还没有形成完整、独立的财政预算。

1. 缺乏独立、统一的财政收支计划。一方面，王室私财收支与国家财政收支不分，生产资料基本属于国王或皇帝所有，“联即国家”，我国《诗经》中写道：“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，因而不可能有完整系统的国家财政管理制度来规范皇室财产、生活开支与国家财政收支安排。另一方面，自然经济的生产方式，不发达的商品货币关系，使财政收支缺乏统一的衡量尺度，基本上是直接支配实物和劳动力，不可能以货币形式事先对财政收支进行比较精确的计算，也没有明显的财政收支划分，很难建立起规范的国家财政收支计划。

2. 国家财政收支的决定没有法定程序。奴隶社会、封建社会的国王或皇帝享有至高无上的权力，可以无节制地支配全部国家资财，由此决定对财政收支的安排不可能有健全的法律程序和手续，各级机构在财政活动上所处的地位也不明确，不可能形成完整的国家预算制度。

（二）西方国家预算的产生

西方国家预算制度产生的直接原因是新兴资产阶级同封建君主进行的经济斗争。在西欧封建社会末期，资本主义生产方式开始出现，商品货币关系也逐渐发展起来。随着商品经济的发展，西欧有些国家出现了政治统

一和中央集权的趋势。随着国家统治机关的强化，官吏俸禄的增加，常备军的建立，对外扩张的加强，以及封建贵族阶级的奢靡浪费日盛，财政支出大量增加，除了增加捐税外，还举借债务，这就严重损害了新兴资产阶级和广大劳动人民的利益。新兴资产阶级为了发展私人资本，要求限制封建王朝的财政特权，对国家财政进行监督，提出以立法形式规定国家的财政收支规模，并制订财政收入和支出计划。新兴资产阶级依靠城市平民和广大农民反封建的力量，对封建统治阶级展开了长期尖锐的斗争，他们充分利用议会同封建统治者争夺国家财政权，在这一过程中形成了国家预算制度。国家预算是新兴资产阶级与封建王朝进行经济斗争的结果。

英国是资本主义发展和议会制度形成最早的国家，国家预算也最早在英国出现。其国家预算的形成大体经历了课税权、支出权以及控制特权之争三个阶段。最初的斗争集中在课税权上，要求对国皇的课税权进行一定的限制，1217 年英国《大宪章》规定，除了国皇被俘后赎身或其他特殊事项外，课税必须得到贵族和大地主代表会议的同意；14 世纪，国皇要开征新税或增加税负，必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准；此后资产阶级充分利用议会与封建统治者争夺财政权，通过控制财权来限制皇室的政权，由此，二者的斗争扩大到争夺财政资金的支配权上，最终要求取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上享受的特权，政府的各项财政收支必须事先制订计划，编制全年财政收支平衡表，经议会审查批准后才能执行，财政资金的使用要接受议会的监督，从而大大限制了封建君主的权力。

立宪政治必须以管理财政为起点。1640 年资产阶级革命后，实行议会君主制的英国，财政权已被议会完全控制。1689 年通过了《权利法案》，重申不经议会批准，皇室政府不得强迫任何人纳税或作其他缴纳；还规定了征税收入和使用都必须经过议会批准，并采用按年分配收支，在年前作出收支计划，提请议会审批和监督。另外，国家机关和官吏在处理国家的财政收支上都有规定的权限和责任，还须遵守一定的法令和规章。国皇的支出总额也必须由国会批准，皇室年俸由议会决定，国皇的私人支出与政府的财政支出要区别开来，不得混淆，至此，国皇和国家的支出才真正区分。1760 年以后，议会进一步取消了国皇自行征税的权力，国皇放弃了由皇室征收的财政收入，换取了下议院批准的对皇室的年度拨款，

资产阶级完整地控制了国家全部财政收支。1789 年议会通过了《联合王国总基金法案》，把全部财政收支统一在一个文件中，至此有了正式的预算文件。到了 19 世纪，正式建立预算制度，即财政大臣每年提出全部财政收支的一览表，对国家所需要的收支事先作出大概的估算，制定取得收入的相应办法，并由议会审批后才能执行。这种由议会以立法形式确定的国家财政收支计划，确立了按年度编制和审批预算的制度，即国家预算制度。由此可见，在英国，经过几百年的斗争和发展，才建立起真正的国家预算制度。

欧美其他资本主义国家的预算制度确立较晚，一般是在十八、十九世纪建立了资产阶级政权之后才逐步形成的。如美国直到 1800 年才规定财政部要向国会报告财政收支，但只是财政收支的汇总情况。南北战争后的 1865 年，国会成立了拨款委员会，主管财政收支。1908 年和 1909 年，美国财政收支连续出现赤字，这才促使美国政府考虑建立联邦预算制度。第一次世界大战后的 1921 年，美国国会通过了《预算审计方案》，正式规定总统每年要向国会提出预算报告。到 20 世纪初，几乎所有资本主义国家都建立了国家预算制度。

（三）旧中国国家预算的形成

我国作为四大文明古国之一，早在公元前 2070 年就出现了国家——夏朝，并伴随着国家的出现产生了国家财政，但我国的国家预算是直到光绪末年，即 20 世纪初才出现的。在漫长的封建社会里，虽曾经出现过国家财政收支事先要有计划的设想，如公元 779 年，唐德宗时宰相杨炎提出“量出制入”的财政原则，要求国家先计划支出数额，以支定收，但由于商品货币经济没有得到长足的发展，没有形成代表新的生产力发展要求的独立社会力量与封建王朝进行经济、政治斗争，因而缺乏形成国家预算制度的经济和政治基础。鸦片战争以后，随着帝国主义的侵入，我国沦为半封建半殖民地社会，这时西方的理财思想才开始逐步输入。1896 年，在康有为的变法方案中，提出编制预算，公开财政，每年的收支款要分门别类，列为一表，按月刊报。光绪皇帝于 1898 年实行变法，推行新政，提出“改革财政，编制国家预算”，这实际上是按照西方的理财模式改革清王朝的财政，但变法夭折，未能实施。

由于清政府的腐败和挥霍无度，财政收不抵支，只得向国外大量举债，外国政府要求清王朝公开财政，编制财政收支计划，迫使清政府不得

不编制预算。1908 年（清光绪三十四年），清政府颁布《清理财政章程》，于 1910 年（宣统二年）起试编国家预算，由清理财政局主持编制预算工作，这是我国历史上第一次编制国家预算。当时的程序是首先由各省汇报，然后由度支部（相当于现在的财政部）加以审核，资政院加以修正，奏请施行。与此同时，又拟定《预算册式及例言》，以每年正月初一到十二月底为预算年度，预算册内先列岁入，后列岁出，各分“经常”与“临时”两门，门内分类，类下分款，款下分项，项下分子目。预算岁入主要包括：田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等十类。预算岁出主要包括：行政费、财政费、军政费、交通费、民政费、司法费、教育费、各省应缴赔款、洋款等十九类。预算虽形似统一，实际上，由于清政府统治已摇摇欲坠，各省形成割据状态，财政并未统一，仅仅是各省数字的拼凑而形成的账面统一，1911 年发生辛亥革命，推翻了清政府，导致仅有预算而无决算。虽然如此，它仍不失为我国第一部国家预算。

以后，北洋军阀和国民党政府也有国家预算，这属于半封建半殖民地性质的预算。旧中国的国家预算是为当时的统治阶级服务的。

（四）1949 年后国家预算的产生

1949 年以前，各革命根据地曾编制各地的预算，但由于战时客观条件的限制，在根据地被敌人分割的情况下，不可能建立统一的国家预算。新中国成立之后，在《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定：“建立国家预算决算制度”。中央人民政府根据以上规定着手编制 1950 年财政收支概算草案，即新中国第一个预算。1949 年 12 月 12 日在中央人民政府第四次会议上，财政部长薄一波作了《关于 1950 年财政收支概算编成的报告》，中央人民政府批准了这个概算草案。毛泽东主席出席这次会议并指出：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向”，由此明确了国家预算的性质和任务。1950 年政务院通过了《关于统一国家财政经济工作的决定》，据此统一了国家财政收支。1951 年 8 月，政务院发布了《预算决算暂行条例》，规定了国家预算的组织体系，各级政府的预算权，各级预算的编制、审查、核定与执行的程序，决算的报批与审定程序，从此建立了国家预算制度。

（五）国家预算产生和发展的基本原因

1. 资本主义生产方式的出现是国家预算产生的根本原因。

从西方国家看，资本主义生产方式的出现使得资产阶级形成一股强大

的政治力量，这股政治力量要求限制皇权，保护私人资本，这种诉求具体要通过议会掌握国家财政权，通过编制和审核财政收支计划的方式控制国家全部财政收支。从中国看，由于资本主义生产方式的发展，帝国主义国家日渐感到国内市场的狭小，往往采取军事扩张和经济侵略的方式来扩大市场容量，使中国沦为半封建半殖民地国家，由此促成了旧中国国家预算的产生。

国家预算作为一种法律制度规定的形式，属于上层建筑的范畴，反映了经济基础的状况，同时又能促进经济的发展。新兴资产阶级的出现有力地促进了生产力的发展，正如马克思、恩格斯指出：资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。但在资产阶级出现的初期，由于本身力量的单薄，仍然依附于封建统治阶级并为封建国家承担纳税义务。国家预算的产生既是资产阶级与封建统治阶级斗争的结果，同时在推翻封建统治阶级的斗争过程中也发挥了重要作用。而且，国家预算制度的逐步确立，无疑促进了商品经济的发展和资本的积累。

2. 加强财政管理和监督是国家预算发展的决定性原因。

国家预算产生后，又因财政管理和监督的需要而得以进一步发展。随着社会生产力水平的提高，财政分配规模日益扩大，财政收支项目逐步增加，收支之间的关系也日益复杂，财政收支的发展变化客观上要求加强其管理和监督，以保证筹集和运用国家资金的合理性、科学性。国家预算是加强财政管理和监督的有效工具，因为国家预算制度的确立，规定了统一的收支科目和计量单位，便于权力机关和社会公众的审核、监督，为科学、有效的财政管理和监督工作奠定了基础。现代国家预算制度已形成复杂的体系，反映了加强财政管理和监督的客观需要。

3. 财政分配的货币化是国家预算产生的必要条件。

商品经济的高度发展，货币关系渗透到经济活动的所有领域，使财政分配可以完全以货币形式进行。只有在财政分配货币化的条件下，才能对全部财政收支事先进行详细的计量，并反映在统一的平衡表中。

三、国家预算的基本特征

国家预算作为一个独立的财政范畴，从产生到发展为现代国家预算，

其内涵不断充实，形成了区别于其他财政范畴的特征。

（一）预测性

国家预算是一定时期财政收入与支出数的估算表，最典型的是年度财政收支计划。计划具有预测性，国家预算的预测性指国家通过编制预算对财政收支规模、收入来源和支出用途作出事前的预计和设想。一般在本预算年度结束以前，需要对下一年度的财政收支作出预测，编制预算收支计划，进行收支对比，进而研究对策。计划与实际是否相符并能否实现，取决于预测的科学性和民主化程度，也受预算执行中客观条件变化，以及预算管理水平和预算管理手段的影响；但提高预测的准确度是完善国家预算管理的基础。

（二）法定性

国家预算与一般的经济计划不同，它必须经过法定程序，并最终成为一项法律文件。国家预算的法定性是指国家预算的成立及执行结果要经过立法机关审查批准，经立法机关审批的国家预算才具有法律效力。我国《宪法》和《中华人民共和国预算法》明确规定各级人民代表大会有审查批准本级预算的职权。各级预算确定的各项收支指标经国家权力机关审查批准后下达，具有法律强制性；各级政府、各部门、各单位都必须维护国家预算的严肃性、权威性，严格贯彻执行，并保证预算收支任务的圆满实现；非经法定程序，任何地方、单位和个人均不得擅自改变批准的预算；如需调整预算，必须报请本级人民代表大会常务委员会审查批准。

（三）集中性

为了从资金上保证实现国家职能、满足社会共同性的需要，国家必须通过预算安排，集中财政资金，统筹资金的使用。国家预算是国家集中分配财政资金的手段，国家预算资金即为国家集中性的财政资金。国家预算的规模、来源、去向、收支结构比例和平衡状况，要从国家整体利益出发进行统筹安排。预算收入必须及时、足额地缴入国库，任何部门、单位或个人不能坐支、挪用；各地区、部门、单位必须按照预算规定的数额、用途等使用资金，不得各行其是。

（四）完整性

国家预算的内容应包含国家在履行职能中产生的各项财政收支，以体现国家的整体工作安排，综合反映政府活动的全貌，使预算成为国家各项收支的汇集点和枢纽。为了综合反映政府收支活动的全貌，预算应该包括

一切收支，并以总额列入预算，不应该以收抵支，只列入收支相抵后的净额。国家预算比其他财政环节涉及的范围要广泛得多，比如工商税收计划、基本建设拨款计划等，均属于财政的单项收支计划，而这些单项收支既是国家预算的组成部分，又受国家预算的制约。

（五）循环性

预算收支的起讫时间通常为一年。在预算年度内，预算工作的程序按时序通常包括预算的编制、预算的执行和决算等环节，各环节在年度内依次递进，并在年度之间循环往复。很多国家除编制年度预算外，还编制五年或十年的中长期预算，以指导中长期的财政工作并调节经济周期的运行，但法定预算仍以年度为时限。

马克思说：预算只不过是国家本年度预期收入和支出的一览表，它是以上一年度的财政经验即平衡表为根据的。这说明国家预算应当有年度性，即按年度编制财政收支一览表，同时说明当年预算要以上年度预算执行情况为依据，具有可靠性。

（六）公开性

一般而言，私人经济活动存在隐私或商业秘密，只需向利益相关主体提供必要的信息，除法律有规定外，不必向社会公开。公共经济行为涉及全体民众的利益，除涉及国家安全的内容外，其他应向社会公开。在现代国家，国家预算是社会公众和政府之间委托代理关系的一种反映，换言之，预算可以理解为政府代理公共事务所需财力资源及其配置的一种契约，这种契约是以法律文书形式形成的权责合约，因此，预算内容必须明确、公开、透明，以便社会公众及其代表能理解、审查和监督；同时，政府预算收支计划的制定、执行以及决算的全过程也应向公众公开，一般是采取向权力机构提交预算报告的形式阐述预算编制的依据，并说明在执行过程中为保证政府预算实现而采取的措施，同时报告上一年度政府预算的执行情况和结果，即决算，预算及决算经审议通过后还要由新闻媒介向社会公布。

四、预算年度

预算年度一般与财政年度或会计年度相一致，指的是编制和执行预算所依据的法定期限或预算的有效期限，体现预算的时效性。预算年度一般

为一年，但各国预算年度的起止日期不尽一致，可分为历年制和跨年制两种。

（一）影响预算年度选择的因素

一国预算年度起止日期受该国的国情、历史、传统习惯等影响，主要考虑国会会期、税收与工农业生产的季节性、宗教和习俗等因素。预算年度的确定要考虑立法机构召开会议的时间，财政收支的季节因素也影响预算年度起止日期的选择，这在那些财政收入长期依赖于农业的国家表现得尤为明显，因为预算安排要与农业种植和收获季节相适应。此外，一些原来属于殖民地或附属国的国家，其预算年度的起止日期一般受其宗主国做法的影响，在独立后仍然采用原来的预算年度起止日期。

（二）历年制和跨年制

历年制是按公历年度计，国家预算年度起止时间与公历年一致，即从公历 1 月 1 日起至 12 月 31 日止。目前，世界多数国家的预算采取历年制，如法国、德国、意大利、挪威、瑞士、荷兰等国。

跨年制是指一个预算年度跨越两个公历年度，但总时长仍等于一个日历年度。世界上也有不少国家的预算年度采用跨年制，其起止日期选择主要有三类：一是以英国、日本、印度为代表，从当年 4 月 1 日起至次年 3 月 31 日止。二是以瑞典、澳大利亚、喀麦隆为代表，从 7 月 1 日起至次年 6 月 30 日止。三是以美国、泰国为代表，从 10 月 1 日起至次年 9 月 30 日止。

一般来说，一国中各级次政府预算年度的选择是一致的，但也有例外，如美国，不同级次政府的预算年度并不都一致。美国联邦政府的预算年度始于 10 月 1 日，各州的预算年度不尽相同，大多数州始于 7 月 1 日，新泽西州始于 1 月 1 日，纽约州从 4 月 1 日开始，得克萨斯州始于 9 月 1 日，在同一个州内，州与地方政府以及地方政府之间的预算年度也不完全相同。不仅预算年度的起止时间不一致，而且预算时间的长度也不同，联邦和大多数州及地方政府实行一年期预算，但有 20 个州采取两年期预算。

五、国家预算体系

（一）各级政府预算

国家预算按政府级次可分为中央预算和地方预算，各级政府预算是由该级政府组织体系的有关预算汇总而成的。我国实行一级政府一级预算，

各级政府预算是由同级财政机关代表本级政府汇总编制的，故称为财政总预算。目前，我国从中央到地方设立中央、省（自治区、直辖市）、市（设区的市、自治州）、县（自治县、不设区的市、市辖区）、乡（民族乡、镇）五级预算。不具备设立预算条件的乡（民族乡、镇），经省、自治区、直辖市政府确定，可以暂不设立预算。县级以上地方政府的派出机关，根据本级政府授权进行预算管理活动，但不作为一级预算。

1. 中央预算。中央预算是经法定程序批准的中央政府财政收支计划。我国的中央预算是由财政部代表中央政府（国务院）汇编的、经全国人民代表大会审批通过的财政收支计划。中央预算由中央各主管部门的行政单位预算、事业单位预算、企业财务计划、基本建设财务计划、国库和税收计划等汇总而成。

2. 地方预算。地方预算是经法定程序批准的、除中央预算以外的地方各级政府财政收支计划的统称，在我国包括省级及其以下的四级预算。地方各级预算由地方本级财政机关代表同级政府汇编，根据其涵盖的范围、级次，又分为本级预算和总预算。

各级政府的本级预算由同级各主管部门汇总的其直属行政单位预算、事业单位预算、企业财务计划、基建财务计划等汇编而成，是反映本级政府财政收支的计划。

各级地方总预算由本级政府预算及所属的下级政府财政总预算汇总而成，是反映本级行政区域范围内政府财政收支的计划。如省总预算由省本级预算及所属市、县总预算汇总而成；设区的市、自治州总预算由市、州本级预算及所属县、不设区的市、市辖区总预算汇总组成；县总预算由县本级预算及所属乡、镇总预算汇总组成。

整个国家预算由中央预算和地方总预算构成，地方总预算由各省（直辖市、自治区）级总预算汇总编制而成。

（二）机构预算

此处的机构主要是指支出财政资金、履行政府公共管理职能的机构。机构预算主要是使用公共财力的组织所编制的预算，包括部门预算和单位预算。为了有效履行公共职能，政府组织体系通常实行科层制，形成诸多相对独立又紧密联系的组织体。政府体系中需要设置履行不同职责的部门，如中央政府设置教育部、民政部等职能部门；部门内设置一定的行政、事业单位，如教育部下属的高等院校，相应在国家预算中，形成了部

门预算和单位预算的范畴。

1. 部门预算。部门预算是反映一级政府中一定部门（含直属单位）全部财力的年度配置计划。部门预算由各该部门所属各单位预算汇总编制而成。这里的部门指的是与本级财政直接发生预算缴拨款关系的国家机关、军队、政党组织和社会团体；直属单位指的是与本级财政直接发生预算缴拨款关系的企业和事业单位。部门预算是所辖单位预算汇编而成的汇总预算，部门预算的基本单元是单位预算。

2. 单位预算。单位预算是指各部门下属的机关、团体和企事业单位的年度财力配置计划，它以资金收支形式反映预算单位的各种活动。具体而言，单位预算是由行政事业单位根据其职责、工作任务和发展计划编制的，并经过规定程序批准的年度财务收支计划，它不仅反映预算单位与财政之间的资金领拨缴销关系，而且反映行政或事业活动的规模和方向，是对单位一定时期财务收支规模、结构、资金来源和去向所作的预计。

根据与某一级政府预算发生的经费领报关系，我国将预算单位分为一级预算单位、二级预算单位和基层预算单位。一级预算单位，又称主管预算单位，是指与同级政府预算直接发生资金缴拨款关系，下面还有所属下级单位的单位；二级预算单位是与主管预算单位发生资金缴拨款关系，下面还有所属下级单位的单位；基层预算单位是与二级预算单位或主管预算单位发生资金缴拨款关系，且下面没有所属下级单位的单位。

在我国，单位预算的主体一般是行政单位和事业单位。行政单位是依托国家政治权力而为社会提供公共商品和服务的公共组织，其职能主要是进行政治、社会和经济管理。事业单位是指由政府批准设立、依据其业务范围为社会提供特定公共商品和服务的非营利性公共组织。

部门预算位居承上启下的地位，单位预算是汇编部门预算的基础，部门预算是编制政府本级预算的基础，各级部门预算经过汇总后编制成各该级财政总预算，因此，部门预算对整个政府预算体系具有重要的作用。

六、国家预算的功能

（一）国家预算是国家集中和分配政府资金的主要手段

国家以预算形式集中了相当数量的、以货币表现的社会资源，用以满足公共需要，预算活动体现了财政集中和分配资金的基本过程。一方面，

国家通过税收、企业收入、公债等手段把分散在各地区、部门、企业和个人手中的一部分国民收入集中起来，形成预算收入，为满足各项公共需要奠定物质基础；另一方面，通过预算支出的安排，维持国家机构运转，促进经济社会发展，提高人民生活水平。因此，国家预算资金的来源和去向反映财政分配活动的主体部分，并在一定程度上反映国民经济和社会发展的规模、结构、速度和效益水平。

（二）国家预算是保障公共商品供给所需资源的重要工具

公共商品具有非竞争性、非排他性，市场不能有效地提供，需要公共部门对其供给配置资源。实际上，国家以预算形式集中资金只是手段，而保障公共商品提供的需要才是其基本目的。在经济社会发展的不同历史时期，社会对公共商品需求的规模和结构会有差异，国家预算对资金的分配反映了不同时期国家在处理公共供给和非公共供给，以及公共供给内部各类关系上的安排，或者说，国家预算的规模大体反映了一定时期公共供给的总体状况，而预算支出的结构比例、去向用途则反映国家提供的公共商品及服务的基本构成。

（三）国家预算是国家对经济社会实施计划管理的重要方式

通过计划来指导和管理经济社会活动是现代国家的普遍做法。目前，我国每年编制“国民经济和社会发展计划”，每五年编制“国民经济和社会发展五年规划”，这是国家对规划期间国民经济和社会发展所作的全面安排和部署，用以引导和调节国民经济和社会活动。国家预算与国民经济和社会发展规划的制定和实施具有密切关系：一方面，国家预算为国民经济和社会发展规划的落实提供财力保障，国民经济和社会发展规划各项指标的安排要受政府财力的制约，无论在编制还是实施国民经济和社会发展规划时，都必须考虑财力的可能。另一方面，国家预算本身就是国民经济和社会发展规划的有机组成部分，是国家的“财力规划”，预算编制必须以经济社会发展规划为基础，与之协调、衔接，达到人力、物力、财力的平衡。只有这两方面达到统一，才能使国家规划落到实处。

（四）国家预算是国家进行宏观经济调控的重要杠杆

在市场经济中，国家预算具有“稳定器”和“调节器”的功能，是国家进行宏观经济调控的重要杠杆。预算调控主要从三个方面实现：一是调节社会总供求；总量调控是宏观调控的主要内容，预算收支直接或间接影响社会总供求，预算收入规模影响部门的产出和需求水平，预算支出则构

成社会需求的一部分，并制约供给水平，无论预算收入还是支出，都具有乘数效应，收支规模及对应关系变化会带来总供求关系的相应变化，因此，国家可根据经济运行情况，通过调整预算收支规模及对应关系，影响社会总供求关系，使之实现平衡。二是调节经济结构；预算收支具有结构效应，收支结构的变化会引起经济结构的相应变化，例如，在经济发展的一定时期，通过国家预算支出的安排，保证农业的基础地位、保障基础产业和重点建设的投入，支持“瓶颈”产业的发展，可以促进生产要素的合理配置，优化经济结构，提高经济效益。三是促进社会公平；包括通过预算管理体制的合理设计正确处理中央和地方、地方与地方之间的关系，合理分配财力，缩小地区间的经济差距；通过税收和支出调节城乡之间、地区之间、行业之间的利益关系，缓解分配上的矛盾；通过社会保障的安排使老有所养、病有所治、难有所帮，促进社会和谐。

（五）国家预算是国民经济运行状态的反映器

国家预算活动联系面广、综合性强，预算的收支涉及一系列经济社会行为，不仅反映政府活动的范围和方向，而且反映经济和社会发展各方面的情况。在预算的编制和执行中，国民经济各部门、各有关企事业单位、国家金库以及财政部门内各职能机构，都要按规定向政府预算管理机构及时报告情况，同时，经济社会活动的各项指标都会直接或间接地反映到预算上来，从而形成一个以预算为中心的四通八达、反应灵敏的信息系统，使得预算管理工作成为国民经济运行状态的观察哨。预算收入反映国民经济发展规模和经济效益水平，预算支出反映各项经济社会事业发展的基本情况。因此，通过国家预算的编制和执行，能够掌握国民经济发展的态势，发现其中存在的问题，及时采取措施，促进国民经济稳定、健康、快速发展。

（六）国家预算是国家实行民主管理的重要形式

现代国家通常实行代议民主制，由议会代表社会公众行使立法权并监督政府运行。国家预算由议会审议、批准并监督政府执行，是国家实行民主管理的重要形式。国家提供什么样的公共商品和服务，提供多大规模的公共商品和服务，应当取决于社会公众的偏好，根据社会公众的需求加以决定。国家预算以价值形式反映由政府组织的公共供给规模和构成，由议会审议并批准国家预算，实际上是将公共供给的决定权由议会这一代表社会公众利益的机构来行使。议会审议国家预算的过程，也是归集和反映社

会公共偏好的过程，而对预算的批准，则是公民意志的体现。同时，议会和社会公众有权对政府执行国家预算的情况进行监督检查，政府也有义务向前者报告相关的情况。

第二节　国家预算管理概要

一、国家预算管理的概念

国家预算管理是国家依法对公共财力的筹集、分配、使用进行合理安排、有效配置、优化管理而开展的组织、指挥、控制、协调和监督等一系列活动的总称，其基本目标是合理编制预算、有效完成预算收支任务和提高预算资金运行效率。

国家预算管理的基本要素如下：

1. 国家预算管理的主体是国家。国家预算管理的主体是由相关机构共同构成的国家组织体系，具体包括政府行政、立法、审计等组织的预算行为。在我国则由各级人民代表大会及其常务委员会、政府、财政、部门等行使相应的管理职权。

2. 国家预算管理的对象是公共财力的运行。国家预算管理的对象是以预算资金为主的公共财力的全部运动过程和结果。对此要求：一是积极组织预算收入，确保收入任务的实现；二是妥善安排各项预算支出，及时拨付预算资金；三是在收支过程中，量入为出，努力做到收支平衡。此外，预算管理活动也贯穿于由预算编审、执行和决算等工作各环节组成的全过程。

3. 国家预算管理的依据是法规。国家预算管理的依据是国家的有关法律法规及方针政策，特别是经过审批后成立的年度预算法案和《中华人民共和国预算法》(简称《预算法》)，以此使预算资金的组织、协调和监督纳入法治轨道，做到依法理财，依法治财。

二、国家预算管理的地位

在国民经济管理中，财政管理属于以国家为主体对国民收入分配进行

的管理，并且是收入分配管理的主导；国家预算是国家财政体系的重要组成部分，并位居核心地位。

（一）国家预算管理是财政管理的核心

财政管理由预算管理、税收管理、行政事业和国有企业财务管理、国家投资管理、预算外资金管理等各部分组成，各项管理要相互衔接配套、协调运行，才能保证管理的有效性。在财政的各项管理中，预算管理是核心，而其他专门化的分支管理则是财政管理的基础。这是因为国家预算具有综合性，在财政分配活动中起到枢纽性作用，各项税收构成预算收入的主体，国有企业纯收入是预算收入的重要来源，国家预算对行政事业和国防等部门供应资金，预算外资金在很大程度上依附于国家预算，预算管理体制是财政管理体制的中心环节等等。因此，抓住国家预算管理这个核心，就可以带动或推进整个财政管理。

正确发挥国家预算管理的核心作用，要求对财政收支活动进行统筹安排，综合协调，不仅要考虑预算收支本身的平衡，也要考虑预算内外收支的综合平衡；不仅要考虑中央预算的需要，也要考虑地方预算的需要；不仅要考虑国家预算集中资金的需要，也要考虑企业和个人的承受能力；不仅要考虑经济活动领域的资金需要，也要考虑社会活动及国防等领域的资金需要。

（二）国家预算管理是综合财力管理的重要组成部分

国家综合财力管理包括国家预算管理、预算外资金管理、金融资金管理、民间财力管理、对外收支管理等内容，国家预算管理是其中的重要组成部分，并且与其他方面的管理具有密切联系。预算外资金是政府财力在预算外进行的体外循环，国家预算与金融活动、民间资金运动以及对外收支又有着千丝万缕的联系，如财政性存款是银行信贷资金的重要来源，信贷资金投向是税源建设的重要支撑；由预算资金安排的政府投资引导民间资金流向；对外收支状况影响国家的财政收支状况等等。因此，加强国家预算管理对提高国家综合财力管理水平具有引导和促进作用。

三、国家预算管理的原则

国家预算管理的原则是指国家预算管理活动中应遵循的指导思想和方针，它反映预算管理的客观规律和基本要求。

（一）预算体制原则

1. 统一领导、分级管理。这是由我国的基本政治、经济制度和国情所决定的。预算管理体制的核心是解决集权与分权的关系问题，从我国的实际出发，关系国家整体利益的预算管理权限和国家的主要财力应集中在中央，以保证国家重大方针、政策、法规的统一性和宏观调控的需要。同时，赋予地方一定的预算管理权，地方各级政府应有权根据国家法律法规制定本地区的预算管理办法，地方预算由本级人民代表大会审议通过，地方拥有必要的财力满足地方的财政需要。

2. 权责统一。这里的"责"是指各级政府的经济社会管理职责和任务，即事权。各级政府间的事权划分是财权、财力划分的前提和依据，事权决定财权，又以财权作为保证。只有事权没有财权，事权无法落实；只有财权没有事权，财权难以约束。权责统一主要解决一级政府的财政权利与财政责任的合理结合问题，一级政府财权的界定应与其事权范围的划分基本一致，以保证各级政府的有效运行，履行各自的经济社会职责。

（二）预算收支管理原则

1. 依法理财。预算收支管理的各环节都要按照法律、法规办事，财政收入要依法征集，做到应收尽收，同时防止收过头税和人情税，制止乱收费；财政支出要依法安排和控制，资金按规定用途使用，严格执行国家规定的开支范围和标准，控制支出的增长，厉行节约，反对浪费。依法理财要求健全财政管理制度，包括会计核算和财务管理制度、支出效果考核标准等，强化预算约束，严格预算调整，实现预算管理规范化和法制化。

2. 公平负担。国民经济持续、稳定、协调发展是预算收入增长的基础，收入预算的编制应以国民经济发展状况为依据。预算资金分配实际上涉及各种利益关系，必须贯彻公平负担的原则，协调各方利益关系、促进经济增长、培植财源。

3. 量出为入和量入为出相结合。该原则要求体现在相互联系的两个方面，一方面，根据政府职能范围合理界定其事权，据此确定财政收入规模，量出为入；另一方面，国家预算经法定程序确定后，预算支出规模应该控制在预算收入的水平上，量入为出。

4. 统筹兼顾，确保重点。在保证政府合理需要的前提下，结合国家在不同时期的发展战略，区别轻重缓急，妥善安排各类预算支出，体现"一要吃饭，二要建设"的要求。对保障基本公共品供给的支出，以及关

系国计民生和国家发展大局的支出，应优先保证，通过财政支出结构的优化，优化经济社会结构，有效满足社会成员的公共需要。

5. 综合平衡。马克思说过：每一个预算的基本问题是预算之间的对比关系，是编制平衡表，或者为结余，或者为赤字。预算结余适合于抑制过热的经济，赤字适合于刺激萧条的经济，二者均只可短期使用，从长期和常态看则应遵循平衡的原则。我国《预算法》明确规定：各级预算应当做到收支平衡；中央政府公共预算不列赤字，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则，不列赤字；中央预算中的部分经济建设资金可以通过举借债务筹措，但借债应有合理的规模和结构。一般而言，预算收支平衡应该是立足于预算本身、着眼于国民经济全局的平衡，是一种长期、整体和动态的平衡。

第三节　国家预算管理的程序和方法

一、国家预算管理程序的组成环节

国家预算的科学性、合理性需要以预算程序、步骤为保证，各预算程序、步骤组成一定的预算周期，预算周期通常包括四个基本的组成环节。

（一）预算编制前的准备工作

1. 中央政府制定经济社会发展规划，下达编制预算的指示。为编制国家的经济社会发展规划，中央政府需召开省级地方政府行政长官及各部部长会议，并在经济工作会议上确定下年度经济社会发展的基本目标，据此，财政部向省、直辖市、自治区政府和中央部门下达编制下年度预算草案的指示，提出编制预算草案的基本原则和要求。

2. 财政部门测算预算收支指标。《预算法》规定，中央预算和地方各级政府预算应当依据上一年度的预算执行情况和本年度的收支预测进行编制。通过总结、分析和预测，掌握财政收支及业务活动的变化情况，找出影响本期预算的各种因素，剔除上年一次性或临时性的因素，了解本年度国家经济社会发展规划对预算的要求，分析本年度经济社会发展及国家有关政策对预算的影响。

预算必须与政策目标挂钩，在预算编制前，应对预算年度的政策目标

做具体的研究与评估，排列优先次序，使预算与预测、预算与政策有机地结合起来。

3. 财政部制定并颁发国家预算科目和表格，具体部署和安排预算编制事项。财政部根据国务院有关编制下一年度预算草案的指示，部署编制预算草案的具体事项，每年第四季度由财政部制定统一的预算表格，包括财政总预算表格和单位预算表格；各预算编制单位要熟悉预算科目和表格，保证预算的统一性和规范性。各级财政每年要通过召开会议或发布通知、指示等形式，部署预算编制的内容、方针和任务，各主要收支预算的编制要求、编制方法、报送程序、份数与期限，等等。

（二）编审预算

编审预算包括编制预算和审批预算。编制预算是预算管理的起点，预算编制要坚持量力而行、收支平衡的原则，以国家的财政经济方针和有关法律法规为指导，以国民经济和社会发展规划的主要指标为基础，以上一年预算执行情况和本年收支预测为依据，积极稳妥地安排各项收支指标，做到收入稳固可靠，支出留有后备，把预算收支安排建立在科学合理的基础上。

编制好的预算由政府提交同级人民代表大会审议，经人民代表大会审议批准的国家预算具有法律效力。

（三）执行预算

预算执行是预算管理的中心环节。政府是预算执行的主体，财政税务部门是预算执行的主要职能机构。预算规定的收入任务，必须保证完成；预算规定的各项支出，必须及时足额地拨付。对于执行过程中必须的预算调整，超出了政府法定权限的，要报请同级人民代表大会常务委员会审批，未经批准，不得调整。各级政府有责任监督下级政府的预算执行；各级财政部门有责任监督本级各部门预算的执行，并做好预算执行情况的分析，向本级政府和上级财政部门报告本级预算的执行情况。

预算管理离不开相关信息、数据资料的掌握和分析，因此，预算管理的基础工作是预算会计、国家金库核算和财政统计。预算会计为预算管理提供基础资料，通过会计信息反映预算执行情况，通过会计监督提高预算管理水平。国家金库处于预算执行的第一线，通过国家金库的收支核算资料和定期的金库报表，可以分析检查预算收支执行情况。财政统计是财政部门信息工作的重要组成部分，通过占有和分析有关资料，可掌握财政活动各方面的情况和变化趋势，为制定和调整财政政策提供依据。

（四）编制决算

决算是对预算执行的检查、评估和总结。通过编制决算，一方面可以全面反映预算执行的结果，另一方面可以总结预算管理中的经验，以利于提高预算管理水平。在决算的编制中，要划清预算年度、预算级次和资金界限，做到收支数字准确，内容完整，报送及时。

二、国家预算环节的相互分离机制

科学设置机构、明确职责分工、合理配备人员，有利于从机构上保证财政职能的优化和财政资金的安全运行，提高工作效率。预算环节的分离机制是指预算编制、审批、执行、监督相分离的预算管理新机制。预算环节分离的机制包括内外两个层面，即政府行政体系内部和外部的组织结构，后者表现财政编制、立法审批、职能部门执行、审计监督的相互分离机制。对于前者，我国主要是由财政内设机构分别履行以上有关职能而形成的相互分离机制，其基本构架如下：

1. 成立专职预算编制机构。该机构的主要职责是：拟定预算编制的指导思想、原则、措施，以及编制年度财政预算的有关文件；拟定年度收入计划并据此测算财力；制定支出政策、公用经费支出标准和定额；拟定本级财政收支总盘子草案；审核部门提出的下年度预算建议计划，及财政业务主管机构提供的分管部门年度发展计划和事业发展性专项资金预算建议，汇总草拟预算，提出部门预算安排意见，按程序批准后，直接批复部门预算；负责管理预算内外资金总指标，统一办理预算追加和资金调度等事宜。此外，对影响预算编制的各相关因素进行调查摸底，掌握详细底数，及时提供有关情况；建立预算基础数据库，将部门和单位的机构、人员、财务、资金、大型设备、办公设施等基础资料和动态变化情况输入电脑，建立档案；建立财政专项资金投放项目库，随时将各有关业务机构提供的项目输入微机，进行备案，为滚动编制项目预算提供依据；为各部门和社会有关方面提供有关预算定额、预算支出政策等咨询。

2. 成立预算审核机构。预算审核机构包括财政机关内部和外部的审核机构。外部的审核机构一般为人民代表大会。财政内设的审核机构主要负责对预算编制机构提出的年度预算建议计划进行审核和评定，并依托现有机构设置进行职责的细化，由主管业务机构审核部门正常人员经费和公

用经费；由综合管理机构审核部门政府基金收入、行政性收费和预算外收入建议计划。预算编制机构根据审核机构的审核意见，结合本级财力统筹考虑后，提出财政收支预算建议计划并按程序上报。预算报经人大批准后，由预算编制机构直接批复到部门。

3. 成立总预算执行机构。将总预算会计职责独立，并入财政的国库管理机构，成立总预算执行机构，负责办理具体的预算执行工作。其职责包括：负责管理财政预算内外资金账户，核算并拨付所有财政预算内外资金拨款，编制财政预算内外总决算，管理部门和单位的人员工资银行化工作，与部门主管机构一起负责预算的执行。各主管业务机构的主要职责是预算的执行和监督，侧重于分析、论证、筛选部门事业发展和生产建设专项资金项目。

4. 建立专职监督与业务管理机构日常监督相结合的双重监督机制，实现对预算编制、执行全过程的监督。

我国以编制部门预算为主线调整了财政内部机构的设置，建立起预算编制、预算执行、监督检查相分离和相互制衡的预算管理制度，可改变过去由多个业务机构既参与编制预算又负责预算执行的现状，避免传统预算管理编制、执行职责界定不清，部门交叉扯皮的弊端，使得预算四个环节在工作中清楚划分，相互分离，各负其责，使各环节一脉相承但又彼此相对独立运作。

三、国家预算的编审程序

我国预算草案在当年人民代表大会召开之前确定。预算编审的组织程序按“自下而上、自上而下、两上两下、上下结合”的方式进行。

（一）单位、部门提出概算

即由单位、部门自下而上向财政部门上报预算建议数。单位根据预算年度工作计划、任务和收支增减因素，按财政部门规定的预算报表格式，提出由各项收支组成的概算，逐级汇总后，按规定的时间由主管部门报送同级财政部门。各部门上报的预算建议数要体现国家的有关政策，符合国民经济和社会发展规划的要求，与财力相适应。

（二）财政部门下达预算指标

财政部门根据政策法规、经济社会发展规划和各项收支测算所确定的

预算数额，以及本级政府批准的预算外资金收支计划，自上而下按预算级次下达预算控制数或预算指标，包括预算拨款指标和预算外资金核拨数额，预算指标逐级下达直至基层预算单位。

（三）汇编预算

单位根据所下达的预算指标，调整核实本单位各项收支，结合单位的其他收支，按照预算编报的要求，正式编制年度预算和预算外资金收支计划。预算编制完成后，按照规定程序逐级报送主管预算部门，经主管预算部门审核汇总，形成部门预算，报送同级财政部门。财政部门对上报的部门预算审核汇总后形成本级预算草案，并将本级预算和下级预算汇编成总预算后报同级政府。省、自治区、直辖市财政部门汇总的本级总预算草案，应报送财政部。

预算草案是指各级政府、各部门、各单位编制的未经法定程序审查和批准的财政收支计划。各部门负责本部门所属各单位预算草案的审核，并汇总编制本部门的预算草案，报同级财政部门审核；各级财政部门在本级人民代表大会召开前的规定时间，将本级预算草案提交人大常委会及专门委员会进行初步审查。

（四）审批预算

各级政府提交的预算草案要经同级人民代表大会按规定的立法程序审核批准，经人民代表大会审批后的预算成为当年的正式预算。财政部门要将经批准的本级预算在规定期限内向各部门批复下达，各主管部门再在部门预算的范围内批复所属各单位预算。批复下达的预算成为预算执行的依据。

实行“两上两下”的预算编报和审批程序，可使财政部门在预算编制过程中，与其他部门、单位充分交流信息，沟通情况，有利于提高预算编制的科学性和准确性。

四、标准预算周期制度

（一）标准预算周期制度的含义

标准预算周期制度是将预算管理中相互关联的各环节从时间序列上划分为三个标准阶段，即预算编制阶段、预算执行与调整阶段、决算与绩效评价阶段，每一阶段具有一定的时间跨度，从预算编制开始到决算完成形成一个标准周期，并加以制度化。

1. 预算编制阶段。一般从每年年初开始，在对上年预算执行结果进行绩效评价的基础上，测算下一年度预算收支规模和增长速度，编制下一年度预算草案，期限约为 12 个月。

2. 预算执行与调整阶段。从次年年初开始，组织该预算的执行，分析预算执行情况，办理预算调整，期限为 12 个月。

3. 决算与绩效评价阶段。从第三年年初开始，组织编制本级和汇总下一级决算草案，并对预算执行结果进行分析总结和绩效评价，作为编制下一年度预算的依据，期限约为 6 个月。

就每一预算年度而言，不同预算管理周期的上述三个阶段同时并存。下年度预算的编制通常应该在当年的预算批准后开始，一般提前 10 个月到 1 年时间。

（二）我国标准预算周期制度的实施

预算编制需要有一定的时间保证，如果编制起点时间安排过晚，编成的预算难免因时间仓促而简单和粗糙。

1. 实行标准周期预算制度的必要性。我国长期以来预算编制时间过短，往往造成上级财政部门被迫代编下级政府预算的现象，因为《中华人民共和国人民代表大会组织法》对各级人民代表大会召开的时间没有“自下而上”的规定，全国人民代表大会召开前要求报送预算草案，包括地方预算，届时未召开人民代表大会的地区也要上报预算，而这些地方的预算草案通常未编制完成，为了不影响全国的汇总，省级财政部门往往通过代编下级政府预算并汇编本级预算草案的办法以应急需。地方人民代表大会对预算草案的审核也存在类似的情况。代编的预算草案与下级财政部门自编的预算草案之间往往存在较大的差异，从而导致向人民代表大会报送的下级预算草案失真。同时，预算审批的时间安排也存在法律空档，因为我国现行预算年度的起始日期先于人民代表大会的审批日期，实际上在立法机关审批预算前预算就已开始执行，违背了预算的法定性。

预算编制时间过短是造成我国预算管理难以实现科学化和精细化的重要因素。随着财政改革的深入，要求预算分配模式由注重总“盘子”到注重“项目”转换。我国传统的预算编制采用“资金切块、总量控制”的模式，即把预算资金分块安排到各部门，按总支出规模推算各部门支出上限，实行总量控制。这种只重盘子、不重项目的预算编制办法，侧重预算管理的宏观方面，对于控制预算的收支总额以及债务和赤字有一定的功

效，但对预算管理的微观方面，特别是预算支出的具体项目，则完全忽略了。预算只列示大的支出类别，但每个大类的预算资金究竟有哪些用款单位和支出项目，则不得而知，导致了实际工作中预算资金的“多重分配”及“一年预算、预算一年”的局面，使预算编制过程无法应用方案评估和成本效益分析法，对预算执行结果也难以进行具体的总结分析，特别是按项目进行绩效评估，不利于提高预算的绩效。对于立法机构而言，由于提交人民代表大会审批的预算草案所列示的收支项目过粗，又缺乏充分的明细资料，可能隐藏其中的问题得不到充分揭示，使立法机构难以有效行使审核、评估、监督预算的职能，最终导致立法机构对预算的控制流于形式。因此，必须以预算编制的精细化作为突破口，提高预算管理水平。

美国联邦政府每年向国会报送审批的年度预算及相关材料，有数千页之多，非常细致具体。日本政府预算的细化程度也相当高，以爱知县为例，每年县政府报送审批的预算有两本，一本是概要，另一本是具体的预算，在预算及相关资料中，几乎每个用款单位的每个用款项目都能在其中查到，每个公民都可以查阅，这就使预算执行有严格的依据，并接受社会的监督。

2. 实行标准周期预算制度的举措。

（1）提前预算编制起始时间。为便于财政部门早编细编预算，提高预算的准确性，保证预算编制的质量，需要提供较充裕的时间保障。因此，我国预算编制时间的调整，既要确保预算编制工作的时间需要，又要考虑到测算预算收支指标的时效性，以提前到预算年度开始前 10 个月左右为宜，即从每年 3 月份开始编制下年度预算，预算编制时间由目前的 5～6 个月延长为 1 年。

（2）提前预算审批时间。立法机构对预算的审批时间应提前到预算年度开始之前，以解决预算审批与预算执行之间所存在的法律空档问题。可选择的方式有两种：一是将人民代表大会的召开时间提前到每年年底，审批下年度预算，现行的预算历年制不变；二是人民代表大会召开的时间不变，把历年制预算改为跨年制预算。

（3）将预算年度由历年制改为跨年制。选择跨年制预算的理由是：把预算年度起始时间定在立法机构审批预算之后，是各国政府预算制度安排的一个通则。主张跨年制者有两种具体的建议：一是将起点时间选择在五六月份，即立法审批预算以后，并且部门、单位预算批复到位的时间；二

是将起点时间选择在二三月份，与人大会期一致，认为各国议会每年的会期是确定政府预算年度的主要依据。

五、国家预算编制的方法

（一）基数预算法

基数预算法是以过去年度已经达到的预算收支指标为出发点，考虑影响预算年度财政收支变化的各种因素，来确定财政收支计划指标，编制预算的方法。

基数预算法是一种传统的预算编制方法。所谓基数是指过去年度已经达到或实现的指标，它可以是期末数，也可以是期末前两年或数年的平均数。基数是预算编制的基本依据，确定了基数以后，再考虑影响财政收支变化的各种经济性、社会性、政策性以及其他因素，进而确定预算数。由于按这种方法编制预算，基数是基本不动的，变动的是预算年度的增量部分，即按“基数加增长”来编制预算，因而又称为增量预算法。

基数预算法的优点在于方法简单，预算编制周期短，预算有历史的延续性，编制和实施中的协调管理成本较低。但基数预算法存在明显的不足，一是固化和不断放大基数中的不合理因素，造成资金分配的不均衡；因为影响基数高低的因素很多，基数法难以剔除各种非正常因素对预算指标的影响，造成由非正常原因导致的收入基数高或支出基数低的地方、部门和单位与收入基数低或支出基数高的地方、部门和单位之间的不均衡。二是不能激励各地方、部门和单位努力增加收入、节约支出；收入增长过快会抬高基数，节约支出会降低基数，这对具体的地方、部门和单位来年的预算安排是不利的。三是不利于优化财政分配结构；从基数出发安排预算使原有的财政分配结构难以调整，不利于利益关系的协调，并刺激争夺预算资金的博弈行为，降低资金使用效率。

（二）零基预算法

零基预算法是不考虑基期预算指标的实现情况，一切从零出发，根据预算年度各部门、单位的实际情况和需要确定预算方案的编制方法。按零基预算法编制预算，对各部门、单位原有的各项开支都要重新审核，并测算预算年度必要和合理的资金需求。由于零基预算不受以往年度预算收支情况的束缚，故而也称为“不连续预算”。

零基预算法实施的基本步骤是：首先，确定各预算部门、单位行使职能应达到的目标；其次，根据预定目标制定相应的预算方案，预算方案应有多个备选，形成“一揽子”决策方案，并细化到具体的项目；再次，运用成本收益分析等方法评估各方案，比较其优劣，择优选择；最后，确定预算方案，并编制详细的执行计划。

零基预算法可以在预算编制上突破基数的限制，引入了成本效益分析等项目绩效评估方法，能使财政资金的安排具有科学性、合理性和灵活性，有利于优化财政分配结构，提高公共供给的质量和效益。

由于编制零基预算要求重新审核和安排所有的预算项目，因而其要求的信息量较大，技术较复杂，编制的周期也较长。因此，推行零基预算需要具备一些基本条件，包括要有完善、准确的定员定额资料，高素质的预算编制人员，畅通的信息网络，等等。

（三）绩效预算法

1. 绩效预算法的运作。传统的分项排列预算法是将预算收支按规定的要求分项目进行编排罗列的一种预算安排方式，主要按由谁开支（即什么部门）和开支用途进行预算安排。分项排列预算强调立法控制，具有投入式预算的特点。

绩效预算制度始于 20 世纪中期，之后，各国经历了多种预算模式的创新，20 世纪 90 年代以来，以美国、澳大利亚和新西兰为代表的 OECD 国家纷纷推行“绩效基础预算”改革，被称为“新绩效预算制度”。

绩效预算法是以经济社会发展战略和规划为导向、以绩效（效益）为目标、以成本为基础、关注公共产出、强调预算结果的预算编制方法。

通常，绩效预算的基本运作程序是：政府各部门先要制定有关的事业计划或工程计划，然后对每项计划进行成本收益分析，再依据经济社会发展总体规划和资金的可能，择优把项目列入预算。

一般而言，绩效预算是指先由政府部门确定需要履行的职能以及为履行职能需要消耗的资源，在此基础上制定绩效目标，并用量化的指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作的情况。

绩效预算遵循统一规划、适当分类、协调配合、分级负责、弹性控制及正确衡量等原则。

2. 绩效预算的主要特点。

（1）强调支出最终结果的产出预算，突出预算权责结合，有效抑制预

算最大化的冲动。绩效预算通过制定公共支出的绩效目标，建立预算绩效评价体系，逐步实现对财政资金从注重资金投入的管理转向注重对支出效果的管理，其根本目的是为了提高公共支出的货币价值，即使纳税人向政府缴纳的税款在使用后能创造出最大的货币价值。因此，政策制定者只对支出进行目标和总量的集中控制，在确定支出目标和支出总额中发挥主导作用，在规定资金的大致使用方向下，下放预算执行中的决策权，增大各个部门的资金支配空间，赋予了部门更大的预算执行权，部门可以根据条件的变化以及自身的特性较为灵活地安排资金的使用，更好地调动各部门的积极性，从管人转向管事。绩效预算强调工作的“最终成果”，即政府部门提供了多少公共服务，政府部门的活动在多大程度上实现了预定的公共目标，根据对政府活动结果的要求来分配预算资源，解决如何以有限资源来回应复杂化和竞争性的预算需求问题，要求支出必须实现预定的结果、支出机构的预算必须与政府活动的目标相联系，促使支出部门关注如何提高公共活动的绩效，绩效目标的确立，绩效考评和绩效公开，有助于强化政府部门的责任，有效抑制部门和单位盲目扩大预算的行为。

（2）注重成本核算，更新政府管理理念。绩效预算不仅是预算方法的创新，更是政府管理理念的一次革命。绩效预算把市场经济的一些基本理念融入公共预算管理中，要求按照企业化经营的模式，把政府作为提供公共品的经济部门，以对公共品的投入产出核算为依据来编制预算，从而降低公共品的供给成本，提高财政资金的使用效益。绩效预算强调预算支出效益，重视预算执行结果，将政府预算建立在可衡量的绩效基础上，增强了预算资源分配与政府部门绩效之间的联系；对政府提供公共服务的质量与成本的关注，有助于促进政府决算程序规范化和民主化；绩效预算促使政府部门按照成本效益原则优化资源配置，有助于部门和财政管理方式创新与变革，提高财政支出资金的有效性。

（3）以科学合理的绩效评价指标体系为基础，以绩效合同为保障。绩效预算要求预算执行者对结果负责，要求在预算和绩效之间建立直接的联系，从而将资金分配给那些在绩效评估中具有优势的部门或项目，这时，资源配置实际上是在各个部门或项目预期可实现的结果之间进行比较权衡，公共部门的行为结果或目标往往是多样的，而且许多是抽象的，所以，绩效预算的实施依赖于发展出一套可操作的绩效测量方式，以将抽象

的政府行为目标具体化为可测量的绩效评价指标体系。这套体系应该列出支出部门的目标，排列其重要性，确定这些目标实现状况的衡量指标，绩效指标可以从资金使用的最终成果和资金的投入两个方面设计。成果指标是最重要的指标，可以直接衡量社会成员从政府活动中受益的情况。但并不是所有的政府活动都可以找到衡量其成果的直接指标，此时可以只用投入指标进行绩效衡量，即在服务或供给既定的情况下，衡量投入的规模和水平。在制定绩效指标时，要尽量选择那些能够得到客观的数字信息，可以进行计量的指标，否则即使有了指标也无法进行检查和评估。确定了绩效指标后，还要有绩效评价的标准。绩效指标一般是量化的，而评价标准通常是一个数值范围，被评估者的绩效在标准范围内的，说明其绩效较好，否则，则表明绩效不佳。

以反映政府职能行为绩效的评价指标体系为依据，由预算机构与各支出部门签订绩效合同。绩效合同是由预算机构与各个支出部门之间以及支出部门内部各层级之间按照一种与市场竞价类似的方式确定的，合同要明确预算的拨款安排、部门或单位的相关责任和权利，以及在绩效上的承诺。绩效合同将传统预算中存在的隐性合同关系转化为显性合同关系，从而将政府预算转变为一种合同预算。

（四）设计规划预算法

设计规划预算是将支出按方案分类，方案尽可能和政策目标靠拢，把方案的投入成本和产出结果相联系来安排预算的一种预算编制方法，也称产出预算设计。设计规划预算有利于提高预算支出的效率，其具体的运作程序是：

1. 确定预算方案的目标。预算方案的目标是指实施该方案所提供公共品的效用，如国防支出的目标是战斗力，战斗力又可分为核战略力量、常规力量等；目标下设的子科目是实现目标的手段。

2. 方案择优。评估现行方案与目标有关的效率，对方案运用成本收益分析进行量化评估，以此为基础对预算支出进行调整，择优选择。

3. 对预算方案进行系统、长期的评价。对预算方案的评估需要确定一个适当的时限，时限过短不能充分反映其重要性和成本收益，通常要考虑五年的周期，评价的结果是下一期预算安排的依据。

设计规划预算可冲破职能部门的边界对预算进行统一设计，由于设计规划预算以方案规划为单元来安排预算，因而需要有超越职能部门的协调

机构。

第四节　国家预算管理的基本目标

一、确立并实施政府预算

（一）合理编制预算

预算收支反映一定历史发展时期政府活动的范围、内容和方向。通过预算管理，要使所编制的预算具有科学性和合理性，一方面，充分反映公共需求，合理确定公共供给的构成和财力来源；另一方面，明确政府在资金使用上的职责，保障公共资财的有效运用。在预算形成和发展的初期，预算的规模较小，编制较粗糙，管理也较简单。随着经济的发展和政府职能范围的扩大，预算收支不断增长，预算内容日益复杂，预算管理的要求也越来越高，这时，预算不仅是反映政府总体意图的文件，更重要的是，它反映政府和立法机构在公共收支上形成的共识以及立法机构赋予政府的职责，而这种职责要通过预算落实到具体的部门和单位。相应地，预算程序在不断健全，预算编制方式在不断完善，各种具体的编制方法也不断发展起来，如预算的内容日益细化，数量分析方法尤其是成本收益分析方法的运用日益普遍，更加强调支出与政府目标实现的关系，强调支出安排的合理依据，更加重视预算安排的效率问题，等等。

（二）有效完成预算收支任务

预算形成以后，完成预算收支任务就是预算管理的重要目标。组织预算收支是政府理财活动的主要内容，它为国家实现职能提供基本的财力保障，预算收支任务完成情况可以从一个侧面反映政府职能的履行状况。由这一目标可引申出如下目标：一是加强国家宏观管理和调控，保证经济和社会的健康发展；二是协调各级政府和各部门预算之间的分配关系，特别是正确处理预算资金管理中的集权与分权的关系，充分调动各方面的积极性；三是合理配置和使用资源，一方面通过预算管理促使公共资源配置和使用更加合理有效，另一方面引导市场资源的配置，优化经济社会结构。

二、提高预算资金运行效率

任何管理活动都应以效率为中心，因此，提高预算资金运行的效率应贯穿于预算管理的始终。国家预算资金的运行效率在根本上体现为政府部门运用资源的社会收益大于非政府部门放弃使用这些资源所造成的机会成本，以及所选择的公共项目运用资源带来的社会收益大于所放弃其他公共项目运用这些资源所造成的机会成本。国家预算资金运行的效率包括配置效率和生产效率两个层次。

（一）配置效率

配置效率又称为帕累托效率，其内涵为：当社会稀缺资源的配置达到了这样一种状态，改变这种状态已不可能使一个人的福利增加而不损害其他任何人的福利，那么就达到了最优配置。如果通过资源的重新配置，能使某些人的福利水平在不影响其他人福利的情况下提高，或所增进的福利抵去所减损的福利后仍有剩余，称为帕累托改进。

私人商品供需的效率标准是个人边际收益与其边际成本相等。公共商品由众多的社会成员共同消费，其供需的效率条件是所有个人从公共商品消费中获得的边际收益的总和与公共商品供给的边际成本相等。从总体上看，当所有不同商品供需的边际收益与边际成本均分别相等时，资源配置就达到了效率最大的状态。

国家预算对资源的配置主要是处理社会有限资源在公共用途（提供公共商品、满足公共需要）和私人用途（提供私人商品、满足私人需要）之间，以及不同的公共用途之间的关系。提高预算配置效率的关键是使预算决策符合社会成员的公共需求偏好以及相应的承受能力，因此，预算决策程序和方法的安排要有民主性和科学性，以充分体现公共意愿并有客观的计量依据。

（二）生产效率

生产效率又称为投入产出效率，是指一定资源投入或占用水平下产出量最大，或一定产出水平下资源投入或占用量最低。因此，生产效率考察的是投入与产出之比、费用与效果之比、开支与收入之比、代价与收益之比，延伸到管理领域，可表示实际成绩与标准成绩之比、实际完成任务量与可完成任务量之比等等。行为管理论者西蒙认为："有效率无非是指，

用最短的路径、最省钱的方法，去达到预期目的。”

对于市场经济中的竞争性经营组织而言，对效率的追求通常转化为对利润最大化的追求，在财务报告中表现为经营收入与成本间差额的最大。政府是公共部门，以有效提供公共商品、满足公共需要为基本职责，因而政府预算收支的管理不存在对利润的追求问题，但是，政府的一收一支，一取一予，也要讲求投入与产出、所费与所得的比较，遵从“少花钱、多办事、办好事”的原则，用尽可能少的资财提供能满足人们需求的尽可能多的公共商品和服务。

（三）配置效率和生产效率的统一

配置效率是总体效率，居于宏观层次，解决整体上有限资源在不同部门、领域间的合理划分和运用问题。生产效率是个别效率，居于微观层次，解决具体的部门、单位如何有效运用资源，使之发挥最大效用问题。对预算管理而言，实现这两种效率的要求是有区别的，前者要求国家预算的安排在总体上有最优的规划和决策，在收支中正确处理政府部门和非政府部门以及政府部门内部的各种利害关系；后者要求每一个资金使用部门和单位都精打细算，节约支出，讲求效果，以最小的投入取得最大的社会效益。

但这两个层次的效率又相互联系、互为条件和结果。配置效率是生产效率的前提，配置的低效往往导致生产的无效，因为在资源总体配置不当的情况下，一些投入的社会边际成本高，而所形成产出的社会边际收益低，无论从微观层次看投入产出比如何，从宏观层次看都是无效或低效的。生产的效率是配置效率的基础，配置效率依靠生产效率得以最终实现，只有高效率的微观活动，才能真正增加经济资源总量、增进社会福利。

[本章提要]

国家预算是各级政府、公共部门依据法律和制度规定编制，并经法定程序审核批准后成立的以财政收支为主的年度财力配置计划。

国家预算产生和发展的基本原因：资本主义生产方式的出现是国家预算产生的根本原因，加强财政管理和监督是国家预算发展的决定性原因，财政分配的货币化是国家预算产生的必要条件。

国家预算区别于其他财政范畴的特征：预测性、法定性、集中性、完

整性、循环性和公开性。

国家预算的组成：一是按政府级次分为中央预算和地方预算；二是按机构收支管理范围分为部门预算和单位预算。

国家预算的主要功能：一是国家集中和分配资金的主要手段；二是保障公共商品供给所需资源的重要工具；三是国家对经济社会实施计划管理的重要方式；四是国家进行宏观调控的重要杠杆；五是国民经济运行状态的反映；六是国家实行民主管理的重要形式。

国家预算管理是国家依法对预算资金的筹集、分配、使用进行组织、协调和监督的活动。预算管理的主体是国家，对象是预算资金运动的全过程，依据是国家的有关法律法规及方针政策。

国家预算管理的地位：一是财政管理的核心；二是国家综合财力管理的重要组成部分。

国家预算管理的原则：一是预算体制原则，包括统一领导、分级管理和权责统一原则；二是预算收支管理原则，包括依法理财、公平负担、量入为出和量出为入相结合、统筹兼顾与确保重点、综合平衡等原则。

国家预算管理程序由预算准备、预算编审、预算执行和决算等环节组成；预算编制实行“两上两下”方式；我国应实行标准预算周期制度，延长预算编审时间，细化预算内容。

国家预算编制的方法有：基数预算法、零基预算法、绩效预算法、设计规划预算法。

国家预算管理的目的：一是确立并实施政府预算；二是提高预算资金运行效率。

[关键词]

国家预算，国家预算管理，预算管理程序，预算编制方法

[思考与练习题]

1. 如何理解国家预算的内涵？
2. 说明不同类型国家预算产生的直接原因。
3. 国家预算产生和发展的基本原因何在？
4. 国家预算具有哪些基本特征？
5. 国家预算的基本功能表现在哪些方面？

6. 国家预算的组成体系如何？
7. 说明国家预算管理的概念及其要点。
8. 试述国家预算管理的地位。
9. 说明国家预算管理的原则。
10. 国家预算管理程序由哪些环节组成？
11. 我国国家预算管理程序应如何改革？为什么？
12. 如何建立标准预算周期制度？
13. 预算编制的方法主要有哪几种？
14. 阐述国家预算管理应该达到的目的。
15. 试述国家预算效率的含义、内容及其实现途径。

第二章
国家预算管理的基础

第一节　政府收支分类体系

一、政府预算收支分类的意义

（一）政府收支分类的框架

国家预算收支科目是国家预算收支划分的综合总分类，是编制预算、执行预算以及编制决算的工具，也是一项重要的预算管理制度。

国家预算科目一般都划分为预算收入科目和预算支出科目两大部分，即“两列”，各列按包括范围的大小及管理的需要又分为“五级”，由大到小依次划分为“类”、“款”、“项”、“目”、“节”；“类”下分设若干“款”，依此类推。国家预算收支科目概括了预算收支的全部内容，五级科目之间逐级相连，前者是后者的概括和汇总，后者是前者的

具体化和补充，形成一个完整的分类体系。

严格地说，政府收支分类、政府预算收支分类和政府预算收支科目是三个不同的、但又紧密联系的概念。这三个概念之间有时会存在包含和被包含、整体框架式和详细分解式之间的关系。

政府收支分类就是按照一定的原则、方法对政府的一切收入和支出项目进行类别和层次划分，以便客观、全面、准确地反映政府活动。

预算收支分类是对预算收支结构的科学系统的划分，即把名目繁多的各项国家预算收入和预算支出，按照其各自的性质和相互联系，按一定的标准和层次进行归并和排列。国家预算收支分类应该是对预算收支结构进行的科学划分和系统设计。如果政府的一切收支都纳入预算，则政府收支分类即为政府预算收支分类，否则，政府预算收支分类只是政府收支分类的一部分，也是其主干部分。

政府预算收支科目是政府收支分类并分级细化的表现形式，它应该是对政府收支分类进行的详细、完整的反映。我国财政部每年都会在报告年度统一制定并颁发预算年度的政府预算收支科目，政府预算收支分类一并在国家预算收支科目中作统一规定。通常，为了适应经济发展和预算管理的需要，对上年的政府预算收支科目一般会进行修订，各年的政府预算收支科目具有一定的延续性，但在分类及其口径上会进行或多或少的调整。

现实中，收支分类及其细化通过政府预算收支科目实现。如果政府预算收支完整、细化，则政府收支分类、政府预算收支分类和政府预算收支科目三者应该可视为同一概念。

（二）政府收支分类的地位

政府收支分类是执行决策全过程中统一使用的基础性核算工具，并以其独特的地位支配预算事务，由此成为预算决策最重要的决定因素。对政府收支进行科学分类，是全面、准确地反映政府活动的基本前提，它对编制预算和组织预算执行，进行会计核算，加强宏观经济管理与分析都具有十分重要的意义。

1. 形成交叉分层的信息系统。预算收支科目是系统地反映政府预算收入的来源和构成，支出的方向和用途的总分类，也是政府、部门和单位进行具体预算决策的载体，预算决策的具体操作务必使收与支的归宿清楚，科学的收支分类能够为预算决策提供分类的、有层次的、系统的财政经济信息。政府预算收支分类可提供决策资料，产生决策的某种价值体系

和方法，反映决策特征，它对科学合理地编制预算、组织预算执行，对政府宏观决策，人民代表大会和社会各界有效实施财政监督等，都具有十分重要的意义。

2. 汇编预决算的前提条件。政府收支分类和科目涉及面广，涉及预算编制、执行、决算、监督等各个环节，同时也涉及众多的政府收支管理部门及管理层面，涉及总预算和部门、单位预算的不同需要，并成为各级财政机关、税务机关、国家金库以及各部门、各单位统一数字项目的基础。各地区、各部门、各单位的预决算收支都要按以政府收支分类统一规定的科目编制和汇总预决算，政府收支分类成为保证在全国范围内统一汇编预决算的最基本条件。

3. 实施预算、强化预算管理的基础性工作。预算收支科目是全面掌握预算、决算、办理预算缴款拨款、组织会计核算、财务分析和统计等各项工作制度的基础。各单位和个人都要按照政府收支分类科目填制专用凭证，办理缴、拨款，进行对账和结算；各级财政总会计、各单位预算会计的收支明细账，都要按政府收支分类科目组织会计核算；各地区、各部门、各单位都要按照政府收支分类科目，定期汇编、报告总预算和单位预算收支执行情况表，以便各级人大、政府、社会公众及时了解预算收支执行情况；行政事业单位可以综合运用支出功能分类和经济分类，对既定的行政事业计划任务和单位预算进行财务分析比较、绩效考核；政府财政收支数据只有按统一的政府收支分类科目进行归集、整理，进行财政收支统计，才便于与有关历史数据、国际数据进行合理的对比分析。

二、国家预算收支分类的原则

国家预算作为政府的基本财政计划，规范着每一预算年度预算收支的组织执行，为了更好地体现政府的决策、意图、活动范围与方向，使国家预算为实现政府职能服务，正确地编制国家预决算，正确组织预算执行，完整、准确地反映国家预算资金的积累来源和分配去向，正确地体现党和国家的路线、方针和政策，以及国民经济和社会发展计划的比例关系，就必须把名目繁多的全部预算收支，按照各自的性质和相互联系，进行科学、系统地归并和排列，并根据国家预算管理的需要进行

统一分类。

(一) 全面准确的原则

我国政府预决算的编制是通过各级财政层层编制，逐级汇总而成的。为了保证预决算编制的科学性和统一性，推进财政管理的科学性和宏观调控的有效性，政府收支分类必须准确、系统、完整地表达国家预算的内容，既包括财政预算内收支，也包括财政预算外收支以及行政事业单位自行组织的各项收支，全面反映各种预算资金的来源和去向，系统地反映各项各种性质的预算收支关系和实现情况，体现不同特征的预算收支，将收入或支出性质大体接近的项目进行合理地汇集归类，归属要清楚，不能把应列支出的项目在收入项目中冲减暗扣等；要有利于分清主次，既有利于对不同类别预算收支管理的权责要求分别实施管理，又能保证不同类别的预算收支统一按照国家政策的要求运转，使国家预算分配更为规范，更有成效，强化国家预算管理。

(二) 规范细化与力求简化相结合的原则

为了适应预算管理规范化、法制化的要求，预算收支分类要对所有政府收支科目进行科学划分和合理细化，增强其经济分析功能，提高财政透明度，为提高政府宏观经济管理水平创造条件。

各地区、各部门、各单位都要以预算收支分类为依据编制预决算，办理预算缴拨款等事项，每增加一个预算项目，都要增加许多部门和单位的核算工作。因此，预算科目设置要科学，列收列支的内容和范围应清楚明白，便于操作，避免过于繁杂，力求简化。

但我国原预算收支的划分过于粗略，政府预算支出的类级科目不足50类，需要细化。法国预算支出大约分为1 100类，预算类级科目进一步细分为预算款，它是按支出管理部门的职责进行划分的；款级以下可进一步细分为预算项，它用于表示具体的支出项目，如设备支出、供热支出、旅游支出等；各部门不能改变支出类别，需要改变时，财政向议会建议并经议会批准后对一些重要的事项可做一些小的调整；支出管理部门只能在款级或项级科目间对预算进行调整。

(三) 国际可比性的原则

新中国成立以来一直采用按支出费类划分的方法，分为经济建设支出、事业发展支出、国防支出、国家行政管理费用和其他支出等，每年预算指标则按支出用途和费用性质分为基建支出、企业挖潜改造资金、

科技三项费用等，如原有预算支出科目中的“类”级科目。前者可反映国家政治经济活动的全貌，直接反映预算支出的比例关系，体现国家职能和政府在各个历史时期所致力的主要工作；后者可使预算支出项目与国民经济和社会发展计划指标口径一致，反映国家预算支出中用于生产性支出和非生产性支出的比例，但二者都不利于支出按功能进行归口管理。

我国预算收支分类要将国际惯例与我国国情相结合，将长远目标与现实需要有机结合，既要尽可能符合市场经济国家的通行做法，体现政府职能和经济性，以便进行国际比较与研究，又要充分满足我国现行经济体制和经济管理的客观要求，体现政策的延续性，保证改革顺利进行。

（四）稳定与可变性结合的原则

预算科目作为一种全国核算和预算管理工具，它本身具有较长期的连续性和适应性，不宜经常变动，以保持相对稳定。但长期以来，我国政府预算分类一直采取政府预算收支科目的表现形式，预算科目每年都会进行或小或大的调整，致使预算口径多变，预算指标缺乏直接的纵向可比性。最近的改革将“政府预算收支科目”改为“政府收支分类”，新的政府收支分类借鉴国际惯例，强化了科学性和规范性，具有一般性。

但预算科目的设置涉及各行各业，与各项财政、财务、预算、税收法令、制度有关，因此，当政治经济形势发生变化时，为了适应管理和改革的需要，必须及时对收支科目及其分类进行适当的补充、修改和调整。

三、我国政府预算科目设置的历史变迁

（一）我国政府预算收支科目设置的历程

1. 计划经济时期国家预算科目按“两列五级”设置。一是预算收入科目的设置，1959 年前预算收入按所有制来源划分，1983 年收入按缴纳形式，即各税类、利、费、债等分类，下按部门分设，可显示各收入形式的作用，为优化收入结构提供信息；二是预算支出科目的设置，从新中国成立初期到 1970 年对支出一直采用按费类划分为经济建设支出、文教等事业发展支出、国防支出、国家行政管理费用和其他支出等；1971 年开始主要采取按支出用途分类的方法，每年预算指标则按支出用途和费用性

质分为基建支出、企业挖潜改造资金、科技三项费用等，先按计划指标口径列示支出用途，再按部门或用途设“款”，并使得支出用途与计划指标口径一致，以便从财力上保证经济计划的实现，但部门与支出属性的矛盾依旧存在。三是预算收支科目的设置，1959 年后收支都强调按部门归口，但模糊了支出性质，一些属性相异的支出归口于同一部门内，造成分析失真。

2. 市场化改革后，预算科目演变为按“两列五级三部分”设置。一是预算收入科目的设置，1994 年起收入形式分税种、国有资产收益、专项收入和其他收入等类别，各类下按来源机构的经济组织形式，而不再按所有制结构和部门结构分款，以项目细化为主、结合征收机构和来源部门结构为特征。支出按费类和按支出用途分类两种方法交替使用，其中支出继续按费类分为经济建设、教科文卫体育等事业发展、国家管理费用、国防、各项补贴和其他。二是预算收支设置“三部分”科目，从 1997 年开始，国家预算收支科目分为一般预算收支科目和基金预算收支科目两大部分。1998 年预算收支科目修订后分为三部分，即一般预算收支科目、基金预算收支科目和债务预算收支科目。一般预算收入主要是指部门及所属单位取得的财政拨款、行政单位预算外资金、事业收入、事业单位经营收入、其他收入等；一般预算支出主要是指部门及所属单位的基本建设支出、挖潜和科技三项费用、各项事业费、社会保障支出及其他支出等。原属于预算外资金的政府基金（收费）纳入预算内管理，并编制基金预算。基金预算收入包括部门按国家规定取得的基金收入，如水利部门的水利建设基金、电力部门的电力基金、铁路部门的铁路建设基金等；基金预算支出是部门按国家规定从基金中开支的各项支出。

1998 年预算收支科目修订后分为三部分，即一般预算收支科目、基金预算收支科目和债务预算收支科目，预算科目的设置可概括为“两列五级三部分”，这种收支分类方式及其科目设置的使用一直持续到 2006 年。其中的“三部分”预算收支在形式上既不同于一般意义上的复式预算，又不完全等同于普通的单一预算，而且由于一般预算收支和基金预算收支在性质上相互雷同，以致区分的界限模糊不清。

（二）我国 1998—2006 年间的政府预算收支科目

1. 一般预算收支科目。

(1) 一般预算收入的“类”级科目。一般预算收入由原来的按收入形

式，改为按税种及其他收入形式进行划分，大致设置如下：增值税、消费税、营业税、企业所得税、企业所得税退税、个人所得税、资源税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船使用和牌照税、船舶吨税、车辆购置税（费）、屠宰税、筵席税、关税、农业税、农业特产税、牧业税、耕地占用税、契税、国有资产经营收益、国有企业计划亏损补贴、行政性收费收入、罚没收入、海域场地矿区使用费收入、专项收入、其他收入、一般预算调拨收入等。

预算调拨收入不是当年预算的实际收入，只反映预算收入在上下级之间、本年度和上年度之间、预算内与预算外之间预算收入的调拨关系。该类级科目与“一般预算调拨支出”对应，是各级财政总预算的专用科目，下设“一般预算补助收入”、“一般预算上解收入”、“一般预算上年结余收入”、“一般预算调入资金”等款级科目，“款”下按来源设“项”级科目。

一般预算补助收入是指下级财政收到的上级财政拨付的属于一般预算的补助。主要包括：税收返还收入、原体制补助收入、专项补助收入、转移支付补助收入、结算补助收入、其他一般预算补助收入。

一般预算上解收入反映地方（或下级）财政按体制规定上解中央（或上级）的收入，主要包括：原体制上解收入、专项上解收入、其他一般预算上解收入。一般预算的上年结余是各级财政上年度执行结果中收大于支的差额，通常转到预算年度作为一个收入来源，列入“上年结余收入”。一般预算调入资金是各级财政将预算外资金、基金预算结余调入一般预算内。

（2）一般预算支出科目的设置。第一，一般预算支出“类”级科目的设置。一般预算支出的“类”级科目设置大致如下：基本建设支出、企业挖潜改造资金、地质勘探费、科技三项费用、流动资金、农业支出、林业支出、水利和气象支出、工业交通等部门的事业费、流通部门事业费、文体广播事业费、教育支出、科学支出、医疗卫生支出、其他部门的事业费、抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休支出、社会保障补助支出、国防支出、行政管理费、外交外事支出、武装警察部队支出、公检法司支出、城市维护费、政策性补贴支出、对外援助支出、支援不发达地区支出、海域开发建设和场地使用费支出、车辆税费支出、债务利息支出、

专项支出、其他支出、总预备费、一般预算调拨支出等 34 项。第二，一般预算支出的“目”级科目的设置。我国在预算支出“类”级科目下，依次设有“款”、“项”、“目”级科目。“款”和“项”级科目基本上是按支出部门或单位归口设置的。“目”级科目按行政事业经费的具体用途设置。因此，我国机构预算支出按用途划分一般就是指按政府一般预算支出的“目”级科目划分。1997 年后，我国一般预算支出的“目”级科目通常有基本工资、津贴、奖金、社会保障缴费、助学金、离退休人员费用、公务费、业务费、设备购置费、修缮费、招待费和其他费用 12 项，分为人员经费和公用经费。

以后经过几年的细化，一般预算支出按开支对象和支出属性划分为三个“目”级科目：一是人员支出，该支出反映单位为在职职工和临时聘用人员开支的各类劳动报酬，及为上述人员缴纳的各项社会保险费等，具体包括基本工资、津贴、奖金、社会保障缴费、其他等内容；二是公用支出，该支出反映单位购买商品和劳务的支出，具体包括：办公费、印刷费、水电费、邮电费、取暖费、交通费、差旅费、会议费、培训费、招待费、福利费、劳务费、就业补助费、租赁费、物业管理费、维修费、专用材料费、办公设备购置费、专用设备购置费、交通工具购置费、图书资料购置费、其他等内容；三是对个人和家庭的补助支出，这是反映政府对个人和家庭的无偿性补助支出，具体包括：离休费、退休费、退职（役）费、抚恤和生活补助、医疗费、住房补贴、助学金、其他等内容。

人员支出、对个人和家庭的补助支出构成单位的人员经费。人员经费是为保证行政事业单位业务活动的正常进行，按照规定支付给工作人员个人的费用开支。公用支出形成单位的公用经费，公用经费是指单位为完成行政任务和事业计划而用于公务活动和事业发展方面支出所需要的公共费用。

2. 基金预算收支科目。

（1）基金预算收支“类”级科目的设置。1997 年起将部分政府性基金纳入预算管理，从而规范了基金收支管理，强化了预算约束。基金预算收支的科目具有明显的对应性，基金预算支出的科目与基金预算收入科目中各该类级科目之下款级科目的口径相同。“类”下分“款”，“款”下分“项”，每个“款”或“项”级科目分别归属于不同级次的政府，

其中基金预算收支分别归属于中央固定收支、地方固定收支、中央与地方固定收支三种类型，地方不同政府之间收支归属的划分可以此类推。

我国的基金预算收支科目分为工业交通部门基金收支、商贸部门基金收支、文教部门基金收支、社会保险基金收支、农业部门基金收支、土地有偿使用收支、政府住房基金收支、其他部门基金收支、地方财政税费附加收支、基金预算调拨收支 10 类科目。各类科目下按行业和产品下分设“款”级科目。

基金预算调拨收支下设以下“款”级科目：基金预算补助收支、基金预算上解收支、基金预算调入调出资金、基金预算上年结余收入和基金预算年终结余。

2000 年，取消了基金预算收支中的社会保障基金收支及其款级科目；在一般预算收支中取消了与土地有偿使用费收支相关的科目，在基金预算收支科目中增设土地有偿使用收支科目及相应的款级科目。

（2）基金预算支出的“目”级科目的设置。基金预算支出的“目”级科目包括：一是基本建设支出，反映纳入国家基本建设投资计划，用于基本建设投资的支出；二是挖潜改造支出，反映用于企业挖潜改造方面的支出；三是经费支出，反映用于机构和人员方面的经费；四是其他支出，反映不属于上述用途的其他各项支出。

基金预算先收后支，专款专用，预算单独编列，自求平衡，结余结转下年继续使用。为了“完整、统一反映政府各项收支”，在 2007 年新的政府收支分类中，政府性基金收支不再分块单独反映。基金收入统一归入“非税收入”，并设款项科目反映。基金支出则在有关类款级功能科目下单独设置项级科目反映，项级科目下不再进一步细分为各项职能活动，这是考虑到政府性基金仍然实行专款专用，而且基金预算编制还相对较粗，故而单独设项反映、不再细化。以后，随着预算管理的进一步完善，有关科目再做相应调整。

3. 债务预算收支科目。

（1）债务预算收入科目。债务预算收入科目设置国内债务收入和国外债务收入。国内债务收入下设“国库券收入”、“社会保险基金结余购买国债收入”、“向国家银行借款收入”、“其他国内借款收入”等款级科目。国外债务收入下设“向国外政府借款收入”、“向国际组织借款收入”、“其他国外借款收入”、“地方向国外借款收入”等款级科目。

（2）债务预算支出科目。债务预算收入科目设置国内债务还本支出和国外债务还本支出。国内债务还本支出下设“国库券还本付息支出”、“向国家银行借款还本付息支出”、“其他国内借款还本付息支出”。国外债务还本支出下设“向外国政府借款还本付息支出”、“向国际组织借款还本付息支出”、“其他国外借款还本付息支出”、“地方向国外借款还本付息支出”等款级科目。

四、国际货币基金组织的政府收支分类

（一）政府收入的分类

国际货币基金组织在《2001年政府财政统计手册》中，将政府收入划分为税收收入、社会缴款、赠与、其他收入四类，具体情况如下：

1. 税收收入。此类下细分为：对所得、利润和资本收益征收的税收，对工资和劳动力征收的税收，对财产征收的税收，对商品和服务征收的税收，对国际贸易和交易征收的税收，其他税收等。

2. 社会缴款。此类下细分为：社会保障缴款和其他社会缴款。其中社会保障缴款又按缴款人细分为雇员缴款、雇主缴款、自营职业者或无业人员缴款、不可分配的缴款。

3. 赠与。此类下细分为：来自外国政府赠与、来自国际组织赠与和来自其他广义政府单位的赠与。

4. 其他收入。此类下细分为：财产收入，出售商品和服务，罚金、罚款和罚没收入，除赠与外的其他自愿转移，杂项和未列明的收入等。

（二）政府支出的功能分类

按国际货币基金组织最新政府财政统计标准，政府支出功能分类主要包括：

1. 一般公共服务。包括行政和立法机关、金融和财政事务、对外事务、对外经济援助、一般服务、基础研究、一般公共服务“研究和发展”、未另分类的一般公共服务、公共债务操作、各级政府间的一般公共服务等。

2. 国防。包括军事防御、民防、对外军事援助、国防“研究和发展”、未另分类的国防等。

3. 公共秩序和安全。包括警察服务、消防服务、法庭、监狱、公共

秩序和安全“研究和发展”、未另分类的公共秩序和安全等。

4. 经济事务。包括一般经济、商业和劳工事务，农业、林业、渔业和狩猎业，燃料和能源，采矿业、制造业和建筑业，运输，通信，其他行业，经济事务“研究和发展”，未另分类的经济事务等。

5. 环境保护。包括废物管理、废水管理、减轻污染、保护生物多样性和自然景观、环境保护“研究和发展”、未另分类的环境保护等。

6. 住房和社会福利设施。包括住房开发、社区发展、供水、街道照明、住房和社会福利设施“研究和发展”、未另分类的住房和社会福利设施等。

7. 医疗保障。包括医疗产品、器械和设备，门诊服务，医院服务，公共医疗保障服务，医疗保障“研究和发展”，未另分类的医疗保障等。

8. 娱乐、文化和宗教。包括娱乐和体育服务，文化服务，广播和出版服务，宗教和其他社区服务，娱乐、文化和宗教“研究和发展”，未另分类的娱乐、文化和宗教等。

9. 教育。包括学前和初等教育、中等教育、中等教育后的非高等教育、高等教育、无法定级的教育、教育的辅助服务、教育“研究和发展”、未另分类的教育等。

10. 社会保护。包括伤病和残疾、老龄、遗属、家庭和儿童、失业、住房、未另分类的社会排斥、社会保护“研究和发展”、未另分类的社会保护等。

（三）政府支出的经济分类

按照国际货币基金组织政府财政统计分类标准，政府支出按经济性质分类主要包括：

1. 雇员补偿。包括工资、薪金（分为现金形式的工资和薪金、实物形式的工资和薪金）和社会缴款（分为实际的社会缴款和估算的社会缴款）。

2. 商品和服务的使用。

3. 固定资产的消耗。

4. 利息。包括向非居民支付的、向除广义政府外的居民支付的和向其他广义政府单位支付的。

5. 补贴。包括向公共公司提供的（分为向金融公共公司提供的和向非金融公共公司提供的）和向私人企业提供的（分为向金融私人企业提供的和向非金融私人企业提供的）。

6. 赠与。包括向外国政府提供的（分为经常性和资本性两种）、向国际组织提供的（分为经常性和资本性两种）和向其他广义政府单位提供的（分为经常性和资本性两种）。

7. 社会福利。包括社会保障福利（分为现金形式的社会保障福利和实物形式的社会保障福利）、社会救济福利（分为现金形式的社会救济福利和实物形式的社会救济福利）、雇主社会福利（分为现金形式的雇主社会福利和实物形式的雇主社会福利）。

8. 其他开支。包括除利息外的财产开支和其他杂项开支（分为经常性和资本性）。

五、我国政府收支分类体系改革

建立科学的预算支出分类体系是对各项财政支出实施有效控制和管理监督的基础。我国原政府预算收支科目的分类方法是计划经济时期参照苏联财政管理模式确定的，随着社会主义市场经济体制，公共财政管理框架的逐步确立以及部门预算、国库集中收付、政府采购等各项财政改革的逐步深入，以及对外开放和国际交流的不断发展，原预算科目体系越来越不能适应财政管理与改革的需要，缺点和局限性日益突出，弱化了政府预算管理基础，严重影响重大财政预算改革的顺利推进，甚至影响到我国公共财政体系的逐步建立。

（一）我国政府收支分类体系改革的原因

1. 原科目分类难以适应市场化进程的需要。

（1）沿用计划经济体制要求的基本分类框架。我国原预算收支分类（即政府预算收支科目）的基本框架，是新中国成立初期为适应计划经济体制管理要求建立的，几十年来，随着社会主义市场经济体制、公共财政管理框架的逐步确立，预算收支科目也根据不同时期财政经济运行情况和特点作过一些调整，但基本框架、标准一直没有大的变化，难以适应市场经济体制发展的需要。

（2）涵盖范围偏窄，不能准确反映政府收支活动全貌。原政府预算收支科目只反映财政预算内收支，不包括应纳入政府收支范围的预算外收支和社会保险基金收支，从而给政府收支的全面反映、总量控制和结构调整等带来较大困难。

（3）科目粗，给审查和批复预算造成困难。我国预算的原类级科目不到100条，预算编制时科目没有细化到有关部门、项目的具体数字，各部门在执行中调整预算的自由度太大，预算对支出的控制和约束能力十分薄弱，在人大批准预算草案后，经过一段时间协商，才将可用财力在预算科目之间粗略分配给各有关部门，支出难以体现事业单位人员经费和公用经费的具体安排情况，致使预算管理职能被肢解，大大降低了预算编制的透明度，也难以满足预算管理的要求，政府预算的总体质量就难以提高，因此，各项开支标准及预算科目应进一步细化。

2. 原科目分类标准缺乏规范性。

（1）分类体系混乱，口径复杂而不够规范，科目内容重复交叉多。我国原预算科目既有按部门设置的，也有按照预算资金性质、按功能（或用途）分类设置的，内容相互交叉，相应地，财政部门内部各职能机构既有按资金性质设置的，也有按照部门设置的，造成多头管理。实际工作中，一个预算部门和单位需要对财政部门内的多个职能机构同时编制几个预算，不仅预算单位工作量增加，也给财政管理增添困难，使财政政策效果不透明，给有效实施财政政策，发挥财政宏观调控功能增加了难度。同时，分类口径与国际通行分类方法和国民经济核算体系不相适应，既不利于财政经济分析与决策，也不利于国际比较与交流。

（2）支出按经费分类，不能完整反映政府职能活动。我国原预算支出类、款、项科目类似国外的支出功能分类，但由于受行政费、事业费以及基建、国防等经费管理方式的限制，长期采取按“经费”设置科目的办法，不能完整地反映政府各项职能活动，如没有完整的教育支出、医疗卫生支出和农业支出等，要想知道政府医疗卫生支出总额，必须将“卫生经费”支出与行政管理费、科技三项费用、基本建设支出、企业挖潜革新改造支出、外交外事支出等科目中用于医疗卫生方面的支出相加才能获得。其结果是：原有的支出类级科目不能集中、完整地反映政府某项职能活动；支出款级科目不能集中反映某一方面的工作；支出项级科目不能集中、明细地反映某个具体支出事项，这不利于优化政府支出结构，也不利于各级人大和社会公众全面、准确地了解政府收支活动、依法实施财政监督。

（3）体系设置不全，缺少一套完整、统一的支出经济分类体系，难以满足部门预算管理与改革的需要。与国际通行的收入分类、支出功能分

类、支出经济分类体系相比，我国原分类体系缺少规范的支出经济分类。2001年以前，我国在支出类、款、项之后附设的基本工资、业务费等12个支出目级科目，相当于国外的支出经济分类，但它只能较明细地反映预算单位行政事业经费的一般开支情况，即人员经费和公用经费两部分。实行部门预算改革后，很多项目支出都无法通过这些目级科目细化，从而严重影响到预算的科学核定与执行，同时，也不利于从经济性质的角度分析和管理全部财政支出。

3. 不适应政府各项预算改革的需要。近年来，实行部门预算，逐步建立国库集中收付制度和政府采购制度是深化财政预算改革的重要举措，而我国部分预算收支项目分类较粗，不利于细化预算编制和强化预算约束，原预算分类体系不够科学、结构不够合理，特别是科目不够细化，影响了各项改革的顺利推进。为了完整、准确地反映政府收支活动，并为进一步深化各项财政管理改革，防止腐败，为建立健全公共财政体系创造有利条件，自2007年起全面实施新的政府收支分类体系。

（二）政府收支分类改革的思路

我国政府收支分类改革总的指导思想是：按照社会主义市场经济条件下转变政府职能、建立公共财政体系的总体要求，在认真总结历史经验、充分借鉴国际通行做法的基础上，制定一套既适合我国国情，又符合国际通行做法的较为规范合理的政府收支分类体系，为进一步深化财政改革、提高预算透明度、强化财政管理和监督创造有利条件。

我国政府收支分类改革遵循以下基本原则：一是要有利于公共财政体系的建立；二是要有利于预算的公正、公开、细化、透明；三是要有利于加强财政经济分析与决策；四是要有利于国际比较与交流。

我国政府收支分类改革必须体现四个层次的要求：一是满足基层预算单位进行明细核算和编报单位预算的要求；二是满足部门编报预算和人大审批预算的需要；三是满足预算编制、预算执行与调整以及年终决算等各环节财政管理与改革的需要；四是满足经济统计分析和国际对比研究的需要。特别是明细反映各项支出具体用途的支出经济分类，应当起到"数字词典"的作用，确保以此为基础，通过计算机软件设计，能够快速生成各类统计数据，提供各类交叉分层的信息。

（三）我国政府收支分类改革的基本方法

1. 扩展政府预算收支分类的涵盖范围。我国政府预算收支分类的

范围偏窄，不能全面完整地反映政府所有收支活动。新中国成立后，我国长期实行统收统支的财政管理体制，政府收支分类虽然只反映财政预算内收支，却基本涵盖了当时体制下的所有政府收支活动。改革开放后，由于经济管理模式和财政管理体制的调整，部门、单位以及国有企业的自主权逐步扩大，各类预算外资金，以及行政事业单位自有收支不断增加，政府收支活动范围发生了很大变化，但收支分类仍然只反映预算内收支活动，这就很难满足全面、准确反映政府收支活动的要求。这次改革扩大了政府预算收支分类的涵盖范围，新的政府收支分类改变了原预算收支分类只包括预算内收支的状况，改革后的涵盖范围将全部政府收支均纳入分类范围，即包括预算内收支、预算外收支，以及行政事业单位的自有收支。

2. 采用国际通行的政府预算收支分类体系。国际通行的政府收支分类体系包括功能分类和经济分类两个部分，我国原预算收支分类办法、体系、结构和具体科目的设置方法与国际通行做法差别较大，将不同的分类混杂在一起。类、款、项科目有的按部门分类，有的按功能分类，还有的按经济分类；而且，同一功能的支出往往在多处分散反映，如教育支出，除在教育事业费中反映外，还在基建支出、科技三项费用、行政管理费以及基金支出科目中反映，不可避免地带来口径不可比的问题，不利于进行国际比较和研究，也难以客观、准确地反映政府的各项职能活动，因此，我国需要采用国际通行的政府收支分类体系。

新的政府收支分类体系由收入经济分类、支出功能分类和支出经济分类三部分构成。[①] 收入分类反映政府收入的来源和性质；支出功能分类反映政府各项职能活动，即政府究竟做了什么，如国防、教育、农业、社会保障等；支出经济分类明细反映了政府支出的具体用途，即政府的钱究竟是怎么花出去的，是支付了人员工资、会议费还是购买了办公设备等。支出功能分类和支出经济分类从不同侧面、以不同方式反映政府支出活动，它们是两个相对独立的分类体系，又相互联系，可结合使用。

---

① 中华人民共和国财政部：《2007年政府收支分类科目》，北京，中国财政经济出版社，2006。

六、新的政府收入分类体系：收入按经济性质分类

政府收入是预算年度内通过一定的形式和程序，有计划地筹措到的归国家支配的资金，是国家参与国民收入分配的主要形式，是国家实现职能的财力保障。

政府收入分类即将各类政府收入按其收入的来源和性质进行归类和层次划分，以便全面、准确、明细地反映政府收入的总量、结构及来源情况。收入分类相对简单，不需要按功能进行分类。

（一）收入新分类按类、款、项、目四级科目设置情况

1. 税收收入。分设 21 款：增值税、消费税、营业税、企业所得税、企业所得税退税、个人所得税、资源税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、船舶吨税、车辆购置税、关税、耕地占用税、契税、烟叶税、其他税收收入。

"增值税"款级科目下设国内增值税、进口货物增值税、出口货物退增值税 3 个项级科目，国内增值税项级科目下设国有企业增值税、集体企业增值税、福利企业退增值税等目级科目。

2. 社会保险基金收入。分设 6 款：基本养老保险基金收入、失业保险基金收入、基本医疗保险基金收入、工伤保险基金收入、生育保险基金收入、其他社会保险基金收入。

3. 非税收入。分设 8 款：政府性基金收入、专项收入、彩票资金收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源（资产）有偿使用收入、其他收入。

4. 贷款转贷回收本金收入。分设 4 款：国内贷款回收本金收入、国外贷款回收本金收入、国内转贷回收本金收入、国外转贷回收本金收入。

5. 债务收入。分设 2 款：国内债务收入、国外债务收入。

6. 转移性收入。分设 8 款：返还性收入、财力性转移支付收入、专项转移支付收入、政府性基金转移收入、彩票公益金转移收入、预算外转移收入、上年结余收入、调入资金。

（二）新收入分类的特点

我国原预算收入分类的弊端：一是范围偏窄；二是采用了按部门、种

类、企业类型简单罗列的办法，没有统一的标准。确立新的政府收入分类，可全面、规范、明细地反映政府各项收入。新收入分类的主要特点如下：

1. 扩大了涵盖范围。改革后的收入分类全面反映政府收入的来源和性质，不仅包括原政府预算收支科目中已有的一般预算收入、基金预算收入和债务预算收入等预算内收入，还包括纳入了实行财政专户管理的预算外收入、社会保险基金收入等应属于政府收入范畴的各项收入，从而形成了完整、统一的政府收入分类。

2. 改革了分类方法。原预算收入分类只是各种收入的简单罗列，如各项税收、行政事业性收费、罚没收入等。新的收入分类采用国际货币基金组织收入分类标准和国家统计局公布的最新行业划分标准对收入进行划分；按照科学标准和国际通行做法将政府收入分类，这为进一步加强收入管理和数据统计分析创造了有利条件。

3. 建立了四级分类结构体系。原收入分类分设类、款、项三级，改革后新的政府收入分类根据目前我国政府收入构成情况，结合国际通行的分类方法，将所有政府收入统一按经济性质分设类、款、项、目四级，多了一个层次。四级科目逐级细化，层次分明，概念清晰，标准统一，以满足不同层次的管理需要。既便于收入的征管，也便于统计分析和进行国际比较。

七、支出功能分类的新体系

（一）政府支出功能分类的特点

我国原预算支出分类是按经费管理渠道和支出的具体用途设置类、款、项。新的政府支出统一以功能为标准，反映政府各项职能，体现政府一定时期内的方针政策、清晰反映政府职能活动的支出总量、支出结构与资金的使用方向。其主要特点如下：

1. 涵盖所有政府支出，集中、直观地反映政府职能活动。政府支出按功能的新分类涵盖了财政预算内外、社会保险基金等所有政府支出，从而改变财政预算外资金长期游离于政府预算收支科目之外的状况，能够清晰反映政府各项职能活动支出的总量、结构和方向，便于根据建立公共财政体制的要求和宏观调控的需要，有效进行总量控制和结构调整。改革

后，统一按支出功能分类，将相同功能的支出集中在同一功能科目中反映，不再设置多功能的科目类别，如205类“教育”反映的是全部政府教育支出，而不仅仅是原来的教育事业费支出；原基本建设支出、科技三项费用、挖潜改造资金、流动资金、行政管理费、各项事业费、农业综合开发支出、支援不发达地区支出以及各项基金支出等都是多功能支出科目，在新的支出科目中不再单列，而在有关功能分类中具体反映。这既有利于全面、准确地反映政府各项功能的支出情况，又有利于规范预算管理，强化预算约束。

2. 充分体现预算细化、透明的要求。我国政府支出功能一般分为公共服务、外交、国防、公共安全等大类，类下再分款、项两级。比如，210类“医疗卫生”下设置了“医疗服务”、“疾病预防控制”、“妇幼保健”、“农村卫生”等款级科目，在这些款级科目之下又设置了“重大疾病预防控制”、“突发公共卫生事件应急处理”等社会各方面普遍关注的支出事项。支出功能分类与支出经济分类相配合，可以形成一个相对稳定的、既反映政府职能活动又反映支出性质、既有总括反映又有明细反映的支出分类框架，从而为全方位的政府支出分析创造了有利条件。

3. 将国际标准与中国预算管理结合，便于国际比较。新的支出功能分类尽量与国际通行做法和国民经济统计分类标准保持一致，这种分类方法将各部门和单位相同职能的支出归于同一功能下，不受国家政府组织机构差别的影响，以便相关统计口径可比；同时，科目设置充分体现我国预算管理的实际需要。比如，适应科教兴国战略要求，同时考虑目前我国科技经费管理的特殊需要，单设了“科学技术”类科目。再如，将国际货币基金组织进行总括反映的“经济事务”科目拆分为“交通运输”、“农林水事务”、“工业商业金融等事务”三个大类，以便更明细地反映我国政府经济活动。这些特殊处理虽会带来一些统计口径的调整问题，但确实能给有关方面的管理与改革提供较大便利。

（二）支出功能分类的内容：类、款两级科目设置情况

新的支出分类根据社会主义市场经济条件下政府职能活动情况及国际通行做法，将政府支出按功能分为类、款、项三级，主要反映政府活动的不同功能和政策目标。三级科目主要根据政府职能，按由大到小、由粗到细分层次设置。其中类级科目反映政府主要职能，包括一般公共服务、国防、教育、公共安全等；款级科目反映政府履行某项职能所要从事的主要

活动，如教育类下的普通教育、特殊教育等；项级科目反映某活动下的具体事项，如普通教育下的小学教育、初中教育等。

1. 一般公共服务。分设 32 款：人大事务、政协事务、政府办公厅（室）及相关机构事务、发展与改革事务、统计信息事务、财政事务、税收事务、审计事务、海关事务、人事事务、纪检监察事务、人口与计划生育事务、商贸事务、知识产权事务、工商行政管理事务、食品和药品监督管理事务、质量技术监督与检验检疫事务、国土资源事务、海洋管理事务、测绘事务、地震事务、气象事务、民族事务、宗教事务、港澳台侨事务、档案事务、共产党事务、民主党派及工商联事务、群众团体事务、彩票事务、国债事务、其他一般公共服务支出。

“人大事务”款级科目下设行政运行、一般行政管理事务、机关服务等项科目。

2. 外交。分设 8 款：外交管理事务、驻外机构、对外援助、国际组织、对外合作与交流、对外宣传、边界勘界联检、其他外交支出。

3. 国防。分设 6 款：现役部队、预备役部队、民兵、国防科研事业、专项工程、其他国防支出。

4. 公共安全。分设 11 款：武装警察、公安、国家安全、检察、法院、司法、监狱、劳教、国家保密、缉私警察、其他公共安全支出。

5. 教育。分设 10 款：教育管理事务、普通教育、职业教育、成人教育、广播电视教育、留学教育、特殊教育、教师进修及干部继续教育、教育附加及基金支出、其他教育支出。

6. 科学技术。分设 9 款：科学技术管理事务、基础研究、应用研究、技术研究与开发、科技条件与服务、社会科学、科学技术普及、科技交流与合作、其他科学技术支出。

7. 文化体育与传媒。分设 6 款：文化、文物、体育、广播影视、新闻出版、其他文化体育与传媒支出。

8. 社会保障和就业。分设 18 款：社会保障和就业管理事务、民政管理事务、财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休、企业改革补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、自然灾害生活救助、红十字事业、农村最低生活保障、其他农村社会救济、其他社会保障和就业支出。

9. 社会保险基金支出。分设6款：基本养老保险基金支出、失业保险基金支出、基本医疗保险基金支出、工伤保险基金支出、生育保险基金支出、其他社会保险基金支出。

10. 医疗卫生。分设10款：医疗卫生管理事务、医疗服务、社区卫生服务、医疗保障、疾病预防控制、卫生监督、妇幼保健、农村卫生、中医药、其他医疗卫生支出。

11. 环境保护。分设10款：环境保护管理事务、环境监测与监察、污染防治、自然生态保护、天然林保护、退耕还林、风沙荒漠治理、退牧还草、已垦草原退耕还草、其他环境保护支出。

12. 城乡社区事务。分设12款：城乡社区管理事务、城乡社区规划与管理、城乡社区公共设施、城乡社区住宅、城乡社区环境卫生、建设市场管理与监督、政府住房基金支出、国有土地使用权出让金支出、城市公用事业附加支出、国有土地收益基金支出、农业土地开发资金支出、其他城乡社区事务支出。

13. 农林水事务。分设7款：农业、林业、水利、南水北调、扶贫、农业综合开发、其他农林水事务支出。

14. 交通运输。分设4款：公路水路运输、铁路运输、民用航空运输、其他交通运输支出。

15. 工业商业金融等事务。分设19款：采掘业、制造业、建筑业、电力、信息产业、旅游业、涉外发展、粮油事务、商业流通事务、物资储备、金融业、烟草事务、安全生产、国有资产监管、中小企业事务、可再生能源、能源节约利用、石油价格改革财政补贴、其他工业商业金融等事务支出。

16. 其他支出。分设5款：预备费、年初预留、住房改革支出、其他政府性基金支出、其他支出。

17. 转移性支出。分设8款：返还性支出、财力性转移支付、专项转移支付、政府性基金转移支付、彩票公益金转移支付、预算外转移支出、调出资金、年终结余。

（三）支出功能分类：项级科目的设置

严格地讲，所有支出功能分类科目均应按政府职能活动设置，类、款、项三级只是粗细程度有所区别。但考虑到我国行政事业单位的不同特点以及部门预算管理的实际需要，在支出功能分类项级科目的设置方面采

取了以下较为灵活的处理方法：

1. 对所有行政单位的支出，均按三块设置项级科目。即设“行政运行”科目，反映行政单位的基本支出情况；设一个或多个特殊专项活动科目，反映较为特殊的项目支出；设“一般行政管理事务”科目，反映一般项目支出。

2. 设“机关服务”科目，统一反映行政单位所属为机关工作服务的事业单位的支出。

3. 对部分事业单位的支出，在相关类、款科目之下，严格按功能分类原则设置项级科目。如“教育”类、“普通教育”款下设“小学教育”、“初中教育”等项级科目，完整反映小学、初中的全部教育支出情况。

4. 对部分事业单位的支出，分设三块反映。一是设一个反映机构基本支出的科目。如“科学技术”类“基础研究”款下的“机构运行”、“农林水事务”类“林业”款下的“林业事业机构”。二是设一个或多个特殊专项业务活动科目，反映较为特殊的项目支出。三是其他一般专项业务支出统一在“其他”项级科目反映。如“科学技术”类下的有关科目。

5. 凡事业单位未设对应的支出项级科目的，其支出均在“其他”项级科目反映。

八、支出经济分类的新体系

以经济性质为标准的分类可以全面反映政府支出的经济性质和具体用途，并将各类支出充分细化到基本要素，具体反映政府投入情况。

（一）政府收支分类单设支出经济分类的主要原因

1. 为了使政府收支分类体系更加完整。政府支出经济分类，明细反映政府各项支出的具体用途。依照国际通行做法，政府收入分类、支出功能分类以及支出经济分类共同构成了一个全面、明晰地反映政府收支活动的分类体系。如果我们只设支出功能分类而不设支出经济分类，政府每一项支出的具体用途便无法反映。

2. 为了使原有支出目级科目反映的内容更加明晰、完整。2001 年以前我国只设有 12 个反映支出经济性质、具体用途的支出目级科目。2002 年以后有关具体科目虽然细化、扩展到了 30 多个，但仍存在不够完整、不够明细的问题。比如，原支出目级科目只能反映预算单位行政事业经费

的开支情况，一些资本性支出就无法得到明细反映。而新的经济分类可以明细反映包括基建在内的所有政府支出情况，而且支出经济分类设类、款两级，款级科目达 90 多个，可以更加全面、清晰地反映政府支出情况。

3. 为了规范管理。支出经济分类既是细化部门预算的重要条件，同时也是预算单位执行预算和进行会计核算的基础。因此，单设支出经济分类，将原来一个粗略反映政府部分支出性质的附属科目表，转变成一个可按支出具体用途独立反映全部政府支出活动的分类系统，对进一步规范和强化预算管理具有十分重要的意义。

4. 不同支出分类相互配合，强化支出的管理。支出经济分类与支出功能分类从不同侧面、以不同方式反映政府支出活动。功能分类主要反映政府支出的功能，明确“干什么”；经济分类主要明确收入的具体来源和支出“如何使用”。

（二）支出经济分类：类、款两级科目的设置情况

支出经济分类是按支出的经济性质和具体用途所做的一种分类。设置类、款两级科目：

1. 工资福利支出。工资福利支出类级科目下分设基本工资、津贴补贴、奖金、社会保障缴费、伙食费、伙食补助费、绩效工资、其他工资福利支出等 8 个款级科目。

2. 商品和服务支出。商品和服务支出类级科目下分设 30 款：办公费、印刷费、咨询费、手续费、水费、电费、邮电费、取暖费、物业管理费、交通费、差旅费、出国费、维修（护）费、租赁费、会议费、培训费、招待费、专用材料费、装备购置费、工程建设费、作战费、军用油料费、军队其他运行维护费、被装购置费、专用燃料费、劳务费、委托业务费、工会经费、福利费、其他商品和服务支出。

3. 对个人和家庭的补助。对个人和家庭的补助类级科目下分设 14 款：离休费、退休费、退职（役）费、抚恤金、生活补助、救济费、医疗费、助学金、奖励金、生产补贴、住房公积金、提租补贴、购房补贴、其他对个人和家庭的补助支出。

4. 对企事业单位的补贴。对企事业单位的补贴类级科目下分设 4 款：企业政策性补贴、事业单位补贴、财政贴息、其他对企事业单位的补贴支出。

5. 转移性支出。转移性支出类级科目下分设 2 款：不同级政府间转

移性支出、同级政府间转移性支出。

6. 赠与。赠与类级科目下分设 2 款：对国内的赠与、对国外的赠与。

7. 债务利息支出。债务利息支出类级科目下分设 6 款：国库券付息、向国家银行借款付息、其他国内借款付息、向国外政府借款付息、向国际组织借款付息、其他国外借款付息。

8. 债务还本支出。债务还本支出类级科目下分设 2 款：国内债务还本、国外债务还本。

9. 基本建设支出。反映各级发展与改革部门安排的用于购置固定资产、战略性和应急性储备、土地和无形资产，以及购建基础设施、大型修缮所发生的支出。基本建设支出类级科目下分设 9 款：房屋建筑物购建、办公设备购置、专用设备购置、交通工具购置、基础设施建设、大型修缮、信息网络购建、物资储备、其他基本建设支出。

10. 其他资本性支出。反映非各级发展与改革部门安排的用于购置固定资产、战略性和应急性储备、土地和无形资产，以及购建基础设施、大型修缮财政支持企业更新改造所发生的支出。其他资本性支出类级科目下分设 13 款：房屋建筑物购建、办公设备购置、专用设备购置、交通工具购置、基础设施建设、大型修缮、信息网络购建、物资储备、土地补偿、安置补助、地上附着物和青苗补偿、拆迁补偿、其他资本性支出。

11. 贷款转贷及产权参股。贷款转贷及产权参股类级科目下分设 6 款：国内贷款、国外贷款、国内转贷、国外转贷、产权参股、其他贷款转贷及产权参股支出。

12. 其他支出。其他支出类级科目下分设 5 款：预备费、预留、补充全国社会保障基金、未划分的项目支出、其他支出。

第二节　定员定额管理制度

一、定员定额的含义

定员定额是确定行政事业单位人员编制额度和行政经费预算中有关收支及费用额度标准的合称，是单位和部门最主要的财务管理规范，也是加强对行政事业经费管理，科学合理地分配预算资金，提高资金使用效益的基础。

(一) 定员

定员即定编，是指国家机构编制主管部门或单位的上级主管部门根据行政事业单位的性质、职能、业务范围和工作任务所下达的人员配置标准，包括规定的人员编制和定员比例。定员的核定一般由编制部门负责，财政部门积极参与。定员的核定方法：一是按机构的级别和类型规定的定员，即按照所属行政区划和级别，考虑人口因素，分为若干个等级，按级次规定其人员数额。二是按照定员比例，即按照特定的计量单位所确定的人员比例来确定其人员编制。

1. 行政机关的人员编制。根据各级行政机关的体制结构和工作任务确定，主要应考虑各地区的经济现状、人口、区域大小、管理任务等因素。中央主管编制的部门负责直接核定中央级的行政人员编制和各省、直辖市、自治区的行政人员编制总数；市、县行政机关的人员编制由各省、直辖市、自治区控制。

2. 事业单位的人员编制。事业单位的人员编制由国家人事劳动部门具体制定。财政部门应积极参与编制管理，并按国家核定的人员编制设计预算。事业单位定员的规定一般有两种情况，一种是根据事业单位工作任务的繁简、机构的类型、规模的大小来规定人员编制，如科学研究所、文化馆等单位的定员；另一种是按照特定的业务计量单位所规定的定员比例和基本数字来确定职工人数，如学校的教职工定员，就是按照规定的教职工与学生或班数的定员比例和基本数字——学生人数或班数确定的，医院的定员则是按照规定的医务人员与病床数和门诊工作量的定员比例和基本数字、病床数、门诊人次数确定的。

定员制度是确定单位人员数额的规范。编制管理必须坚持按编制控制人员，实行编制包干，增人不增经费，减人不减费用的原则。编制管理的重点是要加强人员变动中的编制管理工作，坚持“先出后入”、对超编人员不拨付预算资金，限期处理超编人员。编制管理的经济目的在于加强工资基金的管理，工资支出在人员经费中占很大比重，是人员经费管理的重点，单位要严格核定工资基金计划，按计划执行，职工转正、定级、升级需增加工资时，应报上一级主管部门审批，严格执行国家关于各种津贴、补贴、奖金和福利待遇方面的规定。

(二) 定额

定额主要是指确定预算的经费开支定额，即经费预算定额。它是根据

各单位的工作性质和特点，对其财力、物力的消耗、补偿、配备、利用等方面所规定的经济指标额度。

1. 定额的制定。预算定额的制定一般是按照单位为完成其业务工作量所需要的财力物力的消耗数量，并考虑到国家的财力可能，制定的一个计算经费预算的指标额度，如人员经费中的工资定额，一般是根据上年度的实际工资水平，考虑计划年度工资调整、人员变动等因素加以调整确定的。公用经费中公务费、业务费开支定额来自国家规定的经费开支的计划限额。

2. 定额的类型。经费定额按不同标准可划分为不同的类型。

按定额范围的大小可以分为综合定额、单项定额和扩大衡量定额。综合定额是在同类型、同性质的项目中，把若干个单项定额合并汇总为一个包括有多项内容的定额，是单项定额的汇总。单项定额是综合定额的具体化，是对每一项具体开支项目确定的定额。扩大衡量定额是指若干综合项目的汇总定额，表现为某一扩大计算单位收支总额的定额。

按定额的性质分为收入定额和支出定额。支出定额又分为人员经费定额和公用经费定额。人员经费主要指工资部分和职工福利费等个人性的开支。个人经费支出属于刚性支出，没有伸缩性，应严格按照国家规定的工资标准和福利费等标准分别予以核定，每年的定额标准也可以随国家政策的变化而改变。公用经费部分主要指公务费、设备购置、修缮以及业务费等公用性的开支，公用经费的支出多属于弹性支出，其支出的标准也随各单位职责的不同及资产占有量的多少有所区别。

按定额的计量标准分为货币定额和实物定额。货币定额是指直接以货币计算和按实物折算的定额。实物定额是指按实物数量确定的配备量或消耗量的定额。有时，以实物数量计算的定额比直接以货币数量计算的定额更为科学合理，其优点包括：一是以实物数量计算的定额，可以保证各地区同一类型机构的同一性质的需要得到同样的满足，以免发生宽严不一的情况；二是在一定年度期间内具有相对的稳定性，不因物价的变动而经常调整；三是较之直接用货币数量计算的平均定额更切合实际，有助于避免因盲目采购而造成资金、物资的积压浪费。

（三）定员定额的调整

定员定额管理是制定、控制、管理定员定额工作的总称。定员定额是确定行政事业单位预算、部门预算的基础，也是财政部门编制预算，检

查、考核预算执行情况的基本依据，建立客观反映供给单位在人员配置和资金、物资的筹集、分配、使用等方面应达到的额度指标，是预算制度改革的一项重要内容。

制定定员定额是一项政策性强、涉及范围广、工作量大、要求高的工作。它既关系到行政事业单位财务管理水平的提高，又影响到行政事业工作任务的完成，同时，还与国家、单位、个人三者的利益密切相关。因此在制定定员定额时，必须贯彻执行国家有关方针、政策，做好深入细致的调查研究工作。根据公平和效率的原则，制定的定额标准应该根据客观现实情况和政策的变化不断进行修订完善，既能体现公平性，又能起到鼓励先进、鞭策落后的作用，以保证定员定额的科学性和合理性。

二、我国标准定员定额制度的改革

（一）我国定员定额管理存在的问题

实行经费“定员定额”管理办法实际上就是在编制预算单位预算时按照单位的定编数和人均经费标准核定预算。经费定员定额管理要求财政部门准确地掌握各单位的定员编制和制定科学合理的定额标准。但目前财政部门虽掌握人员编制数，也有支出标准，却不尽科学合理，主要问题有：

1. 人员管理粗放性。目前，财政部门只能掌握编制部门最初核定各单位的编制数，不能及时掌握单位人员变化情况，导致核定预算时仍沿用过去的编制人数，人员和经费不能实行动态管理，因而制定出的定员定额标准与单位的实际情况不相符。

2. 定额标准缺乏科学合理性。我国长期以来的定额标准不是根据单位的工作任务和财力的可能计算出来的，而是根据历年的决算数据倒推出来的。即按照往年或近几年决算中各项经费的决算支出数除以编制人数得出。因此，致使定额与实际情况之间存在很大差距。由于定额标准不是按照单位的职能确定的，很可能造成部门之间苦乐不均，相互攀比，从而形成管理上的被动。

（二）标准定额制定的程序

制定定额标准应坚持可行性原则和科学性原则。可行性原则是指制定定额标准要量力而行，以财力可能为基础，切合实际，使标准具有可行性。科学性原则是指制定定额标准要规范化，制定方法要具有科学性。制

定定额标准一般应从以下四个方面进行：

1. 充分准备基础性资料。一是搜集制定定额的基础数据资料，包括：单位的编制人数和实有人数，房屋建筑物面积，机动车的编制和实有数，主要办公设备数，业务工作指标和其他数据资料。二是分析整理数据。对收集的资料进行分析整理，并保证与定额中的相关数据一致，使各项资料具有准确性和可比性。首先要剔除一些不合理的因素，使搜集的数据资料在范围、内容上与定额标准涵盖的范围、内容相一致，确保各项数据资料准确，且在测算口径上具有可比性。长期以来，在行政经费的使用和管理过程中，一方面存在行政经费供需矛盾突出，用事业经费弥补行政经费的情况，但同时也存在着一些不应在行政经费中列支而列支的情况。另外，还有用行政经费弥补离退休经费的情况。这样，便形成了事业经费弥补行政经费，行政经费又用做其他支出的恶性循环。因此，在制定行政经费或事业费定员定额标准的过程中，要对现有行政费或事业费的开支内容进行彻底清理，对行政费或事业费的开支范围进行准确界定，确保基础数据真实、可靠，定额标准的确定合理、规范。

2. 将单位分类，明确定额的计算对象。为规范定额管理工作，根据行政单位承担的职能和事业单位的行业及业务特点，将行政事业单位分为若干类型。部门或单位的基本支出是与人、物或工作任务紧密相关的，因此，定额的计算对象必然是人、物或工作任务。人员经费定额中的各项内容一般以人作为计算对象，日常公用经费定额项目中的各项内容的计算一般也以人为主。同时辅之以能够定量的物或工作任务，即物化指标。如维修费按面积，交通费按车辆台数，剧团按演出场次等。也就是说，定额的制定是根据支出的具体情况来确定具体计算对象的。

3. 细化量化支出内容。按照政府支出经济分类中的支出项目尽可能继续分解、细化，并尽可能地予以量化。对此可以从两方面着手，一是按国家有关规定，制定出量化的开支标准；二是测算出每人每月所耗用办公用品的具体数量、人员平均加班次数、每人每天大致使用电话时间等具体的量化指标进行计算。量化指标一般以单位各年度财务决算数据为依据，同时参考单位各年度有关预算数据，或通过专项调查搜集有关数据资料。数据资料包括两部分：一是单位收支数据。如单位组织各项收入及支出的明细数据。二是人员、资产、工作任务等基础数据。搜集数据的范围视测算的需要而定。

4. 核定各项支出定额标准。定额标准是根据财力可能，结合部门的工作量、占有的资源、实际支出状况及部门分类，以人或实物为计算对象制定的。

三、我国制定定额标准的基本思路

（一）共性支出的标准按人或实物单位制定出综合定额

单位经费开支的具体项目纷繁复杂，要按简便易行的原则进行科学合理的分类、汇总和分析，将性质大体相同的开支项目合并，确定共性支出的范围和项目，并按此确定一个基准标准，即按照最基本的支出需要制定出一个涵盖预算单位各项支出的综合定额。

制定一个定额的具体步骤如下：一是在核准同类单位工作量、占用的资源和相关历史数据资料的基础上，以人或实物为测算对象，确定各类单位各定额项目的单项基准定额。二是在确定同类单位单项基准定额的基础上，确定同类单位的分档定额标准，最后确定各单位应执行的各个单项定额标准。三是各个单项定额标准的总和构成单位基本支出的综合定额。

单项基准定额是同类部门、同一项目的平均开支水平，它是制定同类部门不同单位之间同一项目定额标准的基础。单项基准定额不是某项具体定额，而是制定同类部门不同单位同一项目定额的一个参照标准，在具体核定某部门或单位某项定额时，定额标准可能高于、低于或等于基准定额。

由于目前难以确定每个单位资产占用量的合理性，确定定额标准时暂不能以资产的多少为标准，而要以人员编制作为测算定额的基础数据，因为各个部门的人员对一些公用开支的各种消耗大体是一致的。

（二）不同支出按定额分类分档核定

我国的行政部门种类较多，要按照各行政单位的职责特点及人员构成等各方面的因素进行分类，可简单分为三类：一是党委机关、人大和政协部门。这些部门没有其他的专项业务费，同时，人大和政协的人员构成级别较高，人员经费的开支标准可在平均定额标准的基础上分别核定一定的增长幅度。二是政府机关中的综合类部门。这类部门在业务开展上横向和纵向联系较多，业务费开支较大，如发改委、财政、经贸、税务、工商、教育等部门。三是政府机关中的一般部门。这类部门业务一般多在内部开

展，业务费开支相对较少，如文联、作协、对外友协等社团类的单位。

对邮电费、差旅费、会议费、业务费等应按不同部门业务的合理需要分别制定不同的定额标准，一些与业务工作性质有直接关联的项目的开支标准应有所区别。如综合部门的出差次数要远高于一般社团类、政务类部门。在核定定额标准时，一定要根据部门的工作性质划分定额项目中支出标准的等级，分档核定定额标准，即将各行政部门按性质分类，在确定一个平均定额的前提下，对不同性质的部门综合考虑其开展工作所需的经费开支情况，测算出不同的加减系数，分别计算出各类部门的定员定额标准，既科学合理，又便于操作。

例如，有 A、B、C、D、E 5 个业务性质基本相似的部门，这些同类部门在测算定额标准时，首先要用加权平均法测算得出这类部门各个单项基准定额。如 A、B、C、D、E 5 个部门的邮电费分别为人均 400 元、500 元、600 元、700 元、800 元，邮电费基准定额就是 5 个部门的加权平均数，可能是 650 元。以单项基准定额 650 元为基础，兼顾公平和 5 个部门的支出现状，确定分档定额标准。如将上述 5 部门的邮电费分为 3 档：D、E 为 1 档，定额标准为 780 元；C 为 2 档，定额标准为 660 元；A、B 为 3 档，标准为 530 元。按照此法将基本支出的 20 个单项定额标准确定后，形成单位的综合定额标准可能为：年人均 32 000 元（其中人员经费 15 000 元；日常公用经费 17 000 元）。

定额标准是分类分档确定的，这种定额分档并不是绝对的，它视改革的力度而定，档次越少公平性越强，部门利益调整就越大。根据这种方法初步测算确定出定额标准以后，还要进行复盘试算。除进一步分析各单位支出的历史演变过程和未来发展趋势外，还要看目前制定各单位的定额标准是否符合国家的方针政策和各单位对资金的客观需求。最终，根据财力情况，经过反复比较测算以后，才能确定定额标准。

（三）开支标准的确定以国家规定为主，实际支出为辅

定额标准的确定既要能满足行政机关开展工作的基本需要，又要考虑国家财力的可能，不能脱离实际制定不足的定额或超前定额。基本要求如下：一是国家有明确规定的开支标准，要严格按照标准核定。二是对国家有规定的开支标准，但与实际开支又相距较大的项目，要适当调整其标准，尽量满足工作需要。如差旅费和会议费等。三是对国家没有规定支出标准的项目，按实际开支的平均水平核定。如杂项费中的消防器材更新

费、门前绿化费、垃圾清运费等。四是严格清理不合理的开支项目。实际工作中，存在用事业经费弥补行政经费的情况，也存在一些不应在行政费中列支的项目，在制定定员定额标准时要对现有开支项目进行彻底清理，准确界定开支范围和项目，确保定额中的支出项目规范化。

制定定员定额标准应依据国家有关方针、政策，财务制度的有关规定，财力状况，社会物价水平及单位的工作量、人员、资产等数据资料，并考虑实际支出因素的变化。人员经费的定额标准要严格按照国家的工资制度和有关政策规定的开支范围、开支标准核定；日常公用经费定额标准的核定一般以文件规定为准；没有文件规定的，按规定的科学方法加以核定。对有文件规定但难以执行的“过时”标准，要根据实际情况做适当调整。

四、标准定员定额的制定方法

为了满足基本支出预算定员定额核定和管理的需要，财政支出以按经济性质分类的政府支出中的“款”级科目为基准，根据支出的基本性质进行合理归并，最终确定定额项目的构成并计算基本支出的额度。目前，我国财政对基本支出计算、确定了定额项目，并划分为人员经费和日常公用经费两部分。

（一）公用经费定额的制定

1. 标准公用经费定额的确定。标准公用经费定额按平均先进原则，选取有代表性单位的主要开支项目进行测算确定。通常，以在职职工或其他人员人均定额为主，以实物定额为辅；有政策规定的取政策标准，没有政策规定的则根据实际开支需要测算出合理的标准；具体要求以消耗对象为主体进行定额的因素分析测算。

2. 正常公用经费定额的确定。

（1）行政单位的正常公用经费定额采取分类分档定额系数的方法确定。定额系数是对标准定额的调整和修正，即对同类单位的标准定额，根据同类别、不同档次单位的划分，针对定额项目的相关因素进行调整的系数。各因素的调整系数可以不同，属共性的可以不进行调整，系数为“1”。其他项目的具体定额系数在调研、测算的基础上确定。

对正常公用经费定额不能包括的特殊情况，可再核定一个经费预算调

整数，以保证单位维持正常运转的需要。

（2）事业单位的正常公用经费定额设置补充调整系数。事业单位由财政部门会同各事业财务主管部门参照实行行政单位的确定方法测定。在当前一个时期，鼓励事业单位创收，利用各事业单位的经费自给率对其正常公用经费定额再予以调整，经费自给率高的定额适当高一些，在政策上给予引导。事业单位经费自给率指单位的收入（不包括财政补助收入和上级补助收入）占其经常性支出的比例，主要用于衡量单位经过努力所取得的收入能够满足自己支出的程度。现阶段将其作为对正常公用经费定额的补充调整系数，主要是为了适应市场经济的要求，按收入与支出相对应的原则，多收可适当多支，根据经费自给率的高低，对部分公用经费开支项目的定额做进一步调整，以使定额更趋科学、合理、公平，鼓励单位提高创收的积极性，更好地贯彻国家对事业单位体制改革的总体要求。

（二）单位定员定额标准的制定

根据预算管理方式的不同特点，行政、事业单位定员定额标准分别采取不同的制定方式。

1. 行政单位定员定额标准的制定。

（1）支出定额和财政拨款定额一致。由于行政单位除财政拨款收入外，基本没有其他收入来源，因此，行政单位的支出定额和财政拨款定额是一致的。

（2）在推行实物费用定额的基础上，将实物费用定额与整个定员定额管理、预算核定结合。为了深化部门预算改革，促进和加强实物资产高效管理，财政对部门的政府资产相关费用推行实物定额管理工作，主要表现为财政对部门下达行政机关用房和机动车辆等实物的费用定额标准，由此要求部门按照财政统一规定的格式设分类账核算反映本部门的行政机关用房和机动车辆费用消耗情况，其中机动车辆按单车核算，并区分官员专用车和一般公务用车。

实物费用定额采取渐进方式改革。初期，财政下达的实物费用定额标准不与部门预算挂钩，部门仍然按财政下达的行政管理费预算数执行；之后，适时将实物费用定额与定员定额管理结合起来，进一步完善定员定额标准；今后，财政将在总结分析部门实物费用消耗的基础上，将年度预算分配实物费用定额的制定与实物消耗定额相结合，进一步细化基本支出定额管理工作。

对于各单位超过配置标准及其他不应该由行政管理费负担的房产、车辆，一律不得纳入行政费预算安排，即超标准部分单位自行调剂解决，以切实发挥预算改革对加强政府资产管理的政策效应。

2. 事业单位定员定额标准的制定。

事业费定额的具体测算方法如下：

(1) 人员经费定额的测算。根据报告年度以前国家对工资福利和社会保障等方面的有关规定，参考事业单位以前年度的人员经费定额标准以及实际支出水平，测算、提出预算年度人员经费定额标准。应当说明的是，除另有规定外，在测算财政补助定额时，对单位发放的政策外补贴不予考虑。

(2) 日常公用经费定额的测算。日常公用经费的定额标准是分类分档确定的。在事业单位分类的基础上，根据分类事业单位基本支出日常公用经费支出数的历史变动趋势，测算出同类事业单位各定额项目的单项基准定额。

3. 行政事业单位日常公用经费综合定额标准的确定。行政事业单位对可以测算出物耗标准的日常公用经费，应计算出日常公用经费定额的物耗标准；然后将按物耗标准计算的日常公用经费与人均定额计算的日常公用经费进行比较，对人均定额标准做适当调整；在测算出同类单位单项基准定额的基础上，比较同一类型中不同单位的业务特点和支出水平，兼顾公平和单位支出现状，按绝对额调整或比例调整，测算同类单位的分档定额标准；提出各单位所应执行的各个单项定额标准；各个单项定额标准的总和构成单位基本支出的综合定额标准。

对各部门或单位而言，日常公用支出标准定额计算一般是根据财政部门关于推行定额支出标准编制预算的精神，将行政事业单位的各项基本支出，按照单位规模和性质分类分档制定定额标准，根据单位的基本数字，制定合理的核算办法。

如某省级单位办公费、差旅费、取暖费、邮电费等标准定额计算的公用支出项目计算方法如下：

$$\text{办公费}=\text{省级领导人均办公费}\times\text{省级领导数量}+\text{厅级领导人均办公费}\times\text{厅级领导数量}+\text{一般干部人均办公费}\times\text{一般干部数量}+\text{工勤人员人均办公费}\times\text{工勤人员数量}$$

为了保证定额标准既科学合理又切实可行，除了对行政机关或事业单位的开支范围进行合理划分外，定额标准还要随着时间推移、政策的变化、业务特点和单位职责的变动等实际情况的变化做适当的调整。通常，定额标准的执行期限与预算年度一致；定额标准的调整在预算年度开始前进行；定额标准一经下达，在年度预算执行中不做调整；对于影响预算执行的有关因素，在确定下一年度定额标准时，由财政统一考虑。

第三节　国家预算收支的测算

一、国家预算收支的测算步骤

编制预算具有复杂细致性，为了增强预算的可靠性、科学合理性，首先要做好对本年度预算执行情况的预计和分析工作，拟定下年度预算收支指标。具体工作包括核实各项基本数字；分析上年预算执行情况，找出其内在规律性，预测发展趋势，研究影响预算期收支的因素。

在编制国家预算之前，各级财政部门要事先对计划年度预算的各项收支进行测算，以最终确定各项收支的具体数额。通常，测算各项预算收支分两步：一是大体匡算，这是采用“算大账”的办法，确定下一年度各项预算收支的数额。为了及时确定计划年度的预算收支规模，各级财政部门在预计和分析报告年度全年预算执行情况的基础上，经过充分的调查研究，参考历年的预算收支规律，结合对计划年度经济发展趋势的预计以及财力的需求与可能，匡算出计划年度的收支规模，并初步制定出计划年度的预算收支平衡计划。二是具体测算，这是在匡算的基础上，根据有关经济指标和预算定额，分别各部门、各单位，对各项预算收支指标逐项进行具体测算，以求得到更为确实准确的预算指标数额。

二、国家预算收支的测算方法

预算收支的具体计算可采取基数法、系数法、定额法、比例法、综合

法、因素推演法、标准收支法等方法。

（一）基数法

1. 基数增长法。即在编制下一年度支出预算时，首先确定上年支出的基数，在上年支出基数的基础上同时考虑下一年度中各项支出的增长因素，由此来核定下一年度各项支出的数额。由于受人为因素影响较多，预算往往不能考虑预算单位的人员状况、经费标准、事业发展水平的变化情况，使得预算安排与实际的动态管理不能同步。基数法承认既成事实，不考虑影响支出的因素是否发生变化，发生的变化是否合理。按基数法编制预算，预算单位基数大的，经费开支就相应宽松，基数小的，经费开支就相应紧张。

基数加增长的方法以以前年度的预决算数为基础来编制当年的预算，重视过去预算连续性的方法，测算公式为：

$$计划年度某项收支的数额=上年预算收支数额\times(1+增长率)$$

2. 基数分析法。即在报告年度预算收支的执行数或预计执行数（以上年收支数额）的基础上，考虑财经形势和政策变化对计划年度预算收支增减变动的影响因素及其影响程度，从而测算出计划年度预算收支数额。基本公式是：

$$\frac{计划年度某项预算}{收入(或支出)数}=\frac{该项预算收入}{(或支出)上年基数}\times\frac{各种增减因素对收入}{(或支出)的影响}$$

［例 2—1］某报告年度某地区工商税收收入完成 40 亿元，计划年度由于税率调整将使税收收入减少 3 亿元，因计划年度商品销售收入增长将增加税收 6 亿元，求计划年度预计税收。

$$计划年度工商税收收入=40-3+6=43(亿元)$$

基数法是测算预算收支指标时最常用的方法之一。基数法计算简便、容易操作，对计划年度预算收支的预测，考虑了事业发展和经济建设的延续性，适合预算规模不大、信息不足的情况。但测算方法离不开基数，承认既成事实，可通过错误的累积效应将历年的不合理因素放大，形成能升不能降的增量预算，造成单位苦乐不均，也使预算规模失控。

此外，基数测算方法虽然简单，但收入增长率和增减因素的确定，带

有一定的主观性，在一定程度上会影响计算的正确性。

（二）系数法

系数法是指利用两项不同性质而又有内在联系的数值之间的比例关系（即系数），根据其中一项已知数值求得另一项数值的方法。一般都是根据计划年度的有关经济指标来测算计划年度预算收支指标。因为预算收支与国民经济和社会发展事业的有关经济、事业指标之间必然存在着某种内在联系，这种内在联系反映出来的比例关系就是系数。

预算收支测算中利用的系数有两种：一是以两项指标的绝对额计算系数；二是以两项指标的增长速度计算系数。

1. 绝对数系数。其计算公式如下：

$$\text{绝对数系数}=\frac{\text{基期某项预算收入(或支出)统计数}}{\text{基期有关经济指标统计数}}$$

$$\text{某项预算收入计划数}=\text{有关经济指标统计数}\times\text{系数}$$

［例 2—2］某部门报告年度上缴利润 60 万元，其工业总产值为 600 万元，计划年度工业总产值为 800 万元，试测算该部门计划年度上缴利润数。

$$\text{绝对数系数}=60/600=0.1$$

$$\text{计划年度上缴利润}=800\times0.1=80(\text{万元})$$

2. 增长速度系数。计算公式为：

$$\text{增长速度系数}=\frac{\text{基期某项预算收入(或支出)增长速度}}{\text{基期有关经济指标增长速度}}$$

$$\begin{matrix}\text{计划年度某项预算}\\\text{收入(或支出)增长速度}\end{matrix}=\begin{matrix}\text{有关经济指标}\\\text{计划增长速度}\end{matrix}\times\text{系数}$$

$$\begin{matrix}\text{某项预算收入}\\\text{(或支出)计划数}\end{matrix}=\begin{matrix}\text{基期某项预算收入}\\\text{(或支出)完成数}\end{matrix}\times\left(1+\begin{matrix}\text{计划年度某项预算收入}\\\text{(或支出)增长速度}\end{matrix}\right)$$

［例 2—3］某部门报告年度工业总产值增长率为 8%，上缴利润增长率为 4%，计划年度工业总产值增长率为 10%，报告年度上缴利润 50 万元，试测算该部门计划年度上缴利润数。

$$\text{增长速度系数}=4\%/8\%=0.5$$

$$\text{计划年度上缴利润增长速度}=10\%\times0.5=5\%$$

$$\text{计划年度上缴利润}=50\times(1+5\%)=52.5(\text{万元})$$

（三）定额法

定额法是指利用各项预算定额和有关经济指标来测算计划年度预算收支的一种方法。预算定额是指根据历年统计资料和长期的实践确定的，测算某些预算收支项目时采用的经济指标额度。有的预算定额是国家统一制定的，有的则是在实践中形成的。

$$\text{计划年度某项预算收支计划数}=\text{计划年度有关经济指标计划数}\times\text{预算定额}$$

［例2—4］某地区计划年度平均拥有病床10 000张，每张病床年补助定额为200元，则：

$$\text{该地区有关的卫生事业费支出额}=200\times10\ 000=2\ 000\ 000(\text{元})$$

（四）比例法

比例法是指利用局部占全部的比例关系，根据其中一项已知数值，计算局部或全部数额的一种方法。其计算公式为：

$$\text{某项预算收入(或支出)占总收入(或支出)的比例}=\frac{\text{基期某项预算收入(或支出)统计数}}{\text{基期预算总收入(或支出)统计数}}$$

1. 根据预算单项收支测算预算收支总额。

$$\text{计划年度预算收入(或支出)总额}=\frac{\text{计划年度某项预算收入(或支出)数}}{\text{某项预算收入(或支出)占总收入(或支出)的比例}}$$

［例2—5］某省报告年度预算收入100亿元，其中税收收入为90亿元，计划年度税收收入128亿元，测算计划年度预算总收入数。

$$\text{报告年度税收收入占预算总收入的比例}=(90\div100)\times100\%=90\%$$

$$\text{计划年度预算总收入数}=128\div90\%=142.2(\text{亿元})$$

2. 根据预算收支总额测算预算单项收支数额。

$$\text{计划年度某项预算收入(或支出)数}=\text{计划年度预算收入(或支出)总额}\times\text{某项预算收入(或支出)占预算总收入(或支出)的比例}$$

［例2—6］某省报告年度预算支出90亿元，其中教育事业费等支出18亿元。计划年度预算支出115亿元，测算计划年度教育事业费支出。

$$\text{报告年度教育事业费支出占预算总支出的比例} = (18 \div 90) \times 100\% = 20\%$$

$$\text{计划年度教育事业费支出} = 115 \times 20\% = 23(\text{亿元})$$

（五）综合法

综合法是综合运用系数法和基数法测算预算收支的一种方法。这种方法是在报告年度预算执行的基础上，既使用系数法计算经济、事业增长因素对预算收支的影响，又考虑影响预算收支的其他各种因素，进行综合分析测算，使计算结果更为准确。计算公式为：

$$\text{计划年度预算收入（或支出）数} = \text{上年预算收入（或支出）基数} \times \left(1 + \text{计划年度某项预算收入（或支出）增长速度}\right) \pm \text{各项增减因素对收入（或支出）的影响}$$

［**例 2—7**］计划年度工业总产值的增长速度为 10%，据历史资料计算，工业总产值每增长 1%，预算收入可相应增长 0.7%。报告年度预算收入为 7 000 亿元，计划年度因调整税率将会减少预算收入 8 亿元，调整工资将会减少预算收入 12 亿元，调整部分商品价格可增加预算收入 30 亿元，试测算计划年度预算收入指标。

$$\text{计划年度预算收入数} = 7\,000 \times (1 + 10\% \times 0.7\%) - 8 - 12 + 30 = 7\,500(\text{亿元})$$

（六）因素推演法

这是通过对预测期间影响收支变化的诸因素及其影响程度的调查，分析各因素的影响系数，并根据基期的实际值来进行预测的一种方法。影响系数是指影响因素引起收支状况变化的百分比，影响因素引起收支状况增长时，影响系数的符号为正；影响因素引起收支状况缩减时，影响系数的符号为负。通过调查分析，找出几个影响较大的主要因素，测定其影响系数，对其他次要因素的影响可忽略不计，或认为相互抵消。预测模式为：

$$\text{预测值} = \text{基期实际值} \times (1 + \text{影响系数之和})$$

影响系数之和即影响本年收入（支出）诸因素，测定其影响系数并加以汇总。

我国测算预算收支指标的上述方法不是互相对立的，其共同特点是离不开历史数据，即基数。在实际工作中，应根据所掌握的资料和具体情

况，采取不同的方法，灵活运用，以提高测算的科学性和准确性。

（七）标准收支法

1. 标准收入预算法。即根据历史资料分析测算出各项收入与相关经济变量之间的比例，作为测算该项收入的参考标准，充分考虑相关因素对收入预算的影响，一定量的税基或 GDP 能够提供一定量的财政收入，彼此间有一个相对固定的比例，这个比例就作为测算收入的参照“标准”，制定收入预算。

（1）税基/税率法。税基/税率法为严格意义上的标准收入，标准收入应按收入类别（税种）确定。

标准税基的测算有两种方法：一种可称为实际税基法，它涉及大量复杂的测算，对数据要求很高；一般来说，收入测算首先应考虑采用实际税基法，实际税基显然最能代表真实的收入能力，测算结果最为精确，但要求全面而准确的数据，工作量较大，也相当复杂。另一种可称为代理税基法。代理税基又称为有效税基，是按照一定的方法估算确定的税基。由于数据可获性受限制而无法确定实际税基时，才用代理税基代替。代理税基法对数据要求较低，工作量较少，但测算结果可能偏离实际。标准税率在各地的定义和测算口径也不一样。

（2）财力/人口法。即按某种口径的人均财力与标准财政供给人员测算标准收入。

（3）直接估算法。即按一定比例或系数直接估算出标准收入，如 1996 年安徽按各县过去三年平均财力乘以全省财力平均增长率确定各县标准财力，标准财力与标准支出的差额为财力缺口。

（4）实际收入法。即对部分收入项目按实际收入代替标准收入。

后两种方法不太规范，但其优点是数据要求较低，简便易行。通常，对有税基或近似税基的税种，按“税基×税率”的方法测算；对于暂时还不能较为准确计算税基与税率，而又与经济发展速度相关性较大的收入项目，采用“基数”加“全国平均增长率”的办法计算；对年度之间和地区之间相差较大的收入项目按实际数计算。上述几种计算方法，也是国际通行的标准收入计算方法。

2. 标准支出的测算。

（1）单位成本法。根据各地区公共服务成本及其差异在分类的基础上测算标准支出的方法。包括：一是实际成本法，即按“实际服务单位×全国

实际平均单位成本×成本差异系数”；二是虚拟成本法，即按“标准服务单位×标准单位成本×修正系数”。即各类服务单位和相应的单位成本都以虚拟的“标准地方政府”为依据，根据国家制度或政策规定的标准确定。

（2）总额法。这种方法不必计算或获得公共服务的单位成本数据，如“人均人员经费支出”和“人均公用经费支出”，也不必事先得到服务单位数，如财政供给人员，而是按一定方法（如多元回归法）直接测算出标准支出总额，许多地区还对测算结果作了一些调整。从技术上讲，“单位成本法”比“总额法”更为科学合理，也更规范一些。

三、国家债务预算收支的测算

（一）国家债务收入的测算

债务收入的数量主要取决于三个因素：一是计划年度对债务收入的需求量。这个需求量由两个数字决定：计划年度预算收支差额和计划年度到期的国内债务本息总额，两项合计等于债务收入需求量，扣除上年债务收入结余后为年度国家发行国债数额。二是预算年度国家债务计划。三是城乡居民储蓄款余额和居民手持现金的数额。

计划年度债务收入的测算是根据当年实际需要、按照计划年度预算收支状况来测定，即建设性预算收不抵支的差额，可以用债务收入来弥补。预算数额分两部分，一是国内债务收入，依据国家当年发行内债计划、按照每年国库券等公债的发行额列入预算收入。二是国外债务收入，按照政府向外借款计划列入国家预算收入，依据是国家与外国新签或正在执行中的借款协议（本年执行数）。

（二）国债还本付息支出的测算

政府向国内、国外借入的债务收入，到期应偿还本金，并按借款时确定的利率支付利息。国债还本付息支出的测算，应对内债还本付息和外债还本付息分别测算。

测算计划年度内债还本付息支出的计算公式为：

$$\text{计划年度内债还本付息额}=\text{到期内债本金}\times\left(1+\text{内债年利率}\times\text{内债偿还期限}\right)$$

一般一个预算年度要偿还几种不同期限的债务本息，应按不同期限和

利率分别测算。

测算计划年度外债的还本付息支出，除了根据测算内债还本付息的三个因素外，还必须考虑人民币与外汇的比价。其计算公式为：

$$\text{计划年度外债还本付息额}=\text{到期外债本金}\times\left(1+\text{外债年利率}\times\text{外债偿还期限}\right)$$

汇总以上测算出的偿还国内外债务的本息支出，就得到计划年度全部债务的还本付息支出。

$$\text{计划年度债务还本付息额}=\text{计划年度外债还本付息额}+\text{计划年度内债还本付息额}$$

[本章提要]

国家预算收支分类的原则：一是全面准确的原则；二是规范细化与力求简化相结合的原则；三是国际可比性的原则；四是稳定与可变性结合的原则。

预算科目分为收入和支出两大部分，“类”、“款”、“项”、“目”、“节”五级。五级之间逐级相连，前者是后者的概括和汇总，后者是前者的具体化和补充，国家预算收支科目分为两列五级三部分。

我国预算收支分类改革的思路：一是扩展涵盖范围；二是与国际接轨。改革内容是按功能和按经济性质进行分类。

定员定额是预算管理的基本依据，我国近年采取以基本数字为基础、单项定额和综合定额结合、标准定额与调整系数结合、经费定额和资产定额结合的方式推行标准定员定额制度改革。

国家预算是按预算收支的类别分别进行测算的，测算各项预算收支分两步：一是匡算，这是采用“算大账”的办法，确定下一年度的各项预算收支的数额。二是具体测算，这是在匡算的基础上，根据有关的经济指标和预算定额，分别各部门、各单位，对各项预算收支指标逐项进行具体测算，以求得到更为确实准确的预算指标数额。具体计算方法包括基数增长法、基数分析法、系数法、定额法、比例法和综合法。

[关键词]

预算收支分类，定员定额，预算收支的测算方法

[思考与练习题]

1. 对国家预算收支进行分类有哪些基本要求？
2. 试述对国家预算进行分类应该遵循的原则。
3. 国家预算收入分类有哪些基本方法？
4. 简要说明国家预算收入每种分类的基本内容和作用。
5. 国家预算支出分类有哪些基本方法？
6. 我国预算科目是如何设计的？
7. 新的政府收支分类有哪些主要内容？
8. 定员定额的含义是什么？
9. 定员定额的类型有哪些？
10. 我国定员定额管理存在的问题。
11. 定员定额的确定方法如何？
12. 政府预算收支的测算有哪几种方法？

第三章 公共机构的预算管理

第一节　行政事业单位预算的管理

一、行政单位预算的编制与管理

（一）行政单位的分类

行政单位是实现国家各项职能的专职机构，包括国家各级立法机关、行政机关、司法检察机关及其派出机构，接受国家预算拨款的党派和社会团体等。

1. 国家权力机关，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常务委员会。

2. 国家行政机关，即国务院和地方各级人民政府及其工作机构。

3. 各级审判机关和检察机关。

4. 政党组织。政党组织就其本身性质而言不

是行政单位，但由于它们的财务活动与行政单位具有相同或相近的特点，其所需经费全部或大部分由国家财政供给，其财务管理应纳入行政单位的财务管理体系。

5. 社会团体。我国有部分社会团体被列入行政编制并接受财政拨款，明确规定纳入行政单位管理的社会团体有工、青、妇组织等。

6. 行使行政管理职能的单位。一些虽未被列入行政编制但完全行使行政管理职能的单位，如审计署机构、特派办、财政部的监察专员办，这些单位执行行政单位的财务管理制度。

在我国当前部门预算和定员定额制度改革中，行政部门划分为人大、政协、民主党派、党务部门、综合性部门、公检法司部门、专业管理部门、一般政务部门、人民团体等类型。例如，中央部门包括国务院所属行政部门、全国人大、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院、中国共产党、各民主党派等中央级政党组织及全国妇联、全国总工会等中央级社会团体；地方行政部门的划分可比照中央的划分方式。

（二）行政单位预算管理方式

财政部门对行政单位实行“收支统一管理，定额、定项拨款，超支不补，结余留用”的预算管理办法。

1. 收支统一管理。就是将行政单位的全部收入和全部支出都纳入单位预算管理体系，进行统一管理，单位可综合利用各项资金统筹安排各项支出，解决了收支管理分离、财务与资金管理脱节的状况，提高财政和单位财务部门的监管职能。

要求将单位取得的财政预算拨款收入，可用预算外资金收入（即财政部门按规定从财政专户核拨给行政单位的预算外资金收入和经财政部门核准由单位留用的预算外资金收入的合计数）和其他收入全部编入收入预算，并根据全部收入的情况统筹兼顾。

合理安排各项支出，即行政单位在编制支出预算时，要确保国家统一规定的工资、津贴、补贴等刚性支出和维持机关正常运转所需的公务费、业务费等必不可少的支出。行政单位可用的预算外资金收入和其他收入作为经费来源的补充，要与财政预算拨款收入统筹安排使用，主要用于安排经常性支出和必要的专项支出。单位预算的编制要坚持量入为出，收支平衡，不打赤字预算的原则。

实行收支统一管理，有利于统筹安排各项资金，全面反映行政单位预

算的收支状况，提高资金使用效益，并为财政部门核实行政单位预算提供可靠依据。

2. 定额、定项拨款。就是根据行政单位的工作任务和特点，结合财力情况确定合理的支出定额或开支水平的一种方法，是财政部门确定行政单位财政预算拨款和财政专户拨款额度的方法。

定额是指财政部门根据行政单位工作的性质和特点，结合国家财政状况，对行政编制或实有人数及人均支出标准确定的公务费、差旅费等，按车辆数和标准消耗确定的汽车燃修费等。对行政单位经常性支出预算的测算和拨付一般采用定额办法。

定项是指财政部门对行政单位为完成某一专项或特定工作任务专门安排的经费拨款额度。一般情况下，对行政单位的专项会议费、专项修缮费、专项购置费和专项业务费等专项支出预算采取定项拨款办法。专项经费预算可依据定额方法确定。并非所有行政单位都有定项拨款，而且定项拨款也并非固定不变，当行政单位没有专项或特殊工作任务时，可以不实行定项拨款。

定额拨款和定项拨款两种办法可以结合使用，这样有利于合理分配预算经费，既能保证行政单位的基本开支需要，又能够满足特殊或专项任务的支出要求，促使行政单位各项任务的顺利完成。

行政单位所需的合理经费由国家财政拨款解决。财政部门拨款时，一要结合政府职能转变和机构改革。对市场经济体制下管理职能逐步弱化直至消失的行政机构，应当根据国家机构改革的部署及进程，逐步缩减、停止对其经费供给，促使其撤销、合并，或者改组为企业集团等。二要结合预算外资金收入及其他收入，这些收入要全部纳入行政单位预算，用以抵补行政单位的支出。

3. 超支不补，结余留用。行政单位收支预算一经财政部门或主管预算单位核批，除特殊因素外，一般不予调整，由单位自求平衡，这意味着预算经费包干使用。预算执行中的超预算支出，财政部门或主管预算单位不再追加财政预算拨款和财政专户拨款，有助于增强单位预算的约束力，强化单位预算管理、控制预算支出的责任，便于形成自我约束、自我完善的预算管理机制；行政单位因加强管理而形成的收支结余，留归单位结转下年、按规定继续使用，财政不予收回，可调动单位节支的积极性，形成节支的激励机制。

（三）行政单位预算的编制

行政单位对预算收支各部分计算的结果进行综合后，就形成行政单位预算。行政单位预算的编制要坚持收支平衡、略有结余的原则，不允许打赤字或预留收支缺口。

1. 行政单位收入预算的编制。行政单位收入预算指预算年度取得的各项收入，包括预算拨款收入、预算外资金收入和其他收入等项内容。

（1）财政预算拨款。反映财政拨给行政单位的经费数额及用途，拨入的专项经费要在财政预算拨款收入项下单列反映；根据机构编制主管部门核定的单位编制和财政部门核定的定额，结合行政工作任务需要和财力可能，逐项计算编列。

（2）预算外资金收入。包括由财政专户拨付的预算外资金收入以及经财政部门核定实行结余上缴财政专户或按规定直接留用预算外资金数，反映本预算年度可由单位支配使用的预算外资金收入全额数，是“可用的预算外资金收入”。一般根据预计缴入财政专户数和按规定留用不缴财政专户的预算外资金数额确定。按规定应上缴财政预算的罚没款和行政性收费（包括基金），应及时足额上缴，不得列入单位收入预算和用于各项支出。按规定暂未纳入财政预算管理的行政性收费等预算外资金，应按规定进行处理，除经批准由单位留用的外，应及时足额上缴财政专户，实行收支两条线管理。缴入财政专户的预算外资金不能作为单位收入直接列入收入预算；但可用预算外资金收入作为单位收入列入收入预算。

（3）其他收入。其他收入反映行政单位非独立核算后勤机构取得的各项收入以及其他服务性收入等，内容包括固定资产有偿转让收入、出租出借收入、报损残值变价收入、利息收入、非独立核算单位的刊物发行收入、服务性收入等其他收入。其他收入应列入单位收入预算，用于本单位的支出。

其他收入按节级科目分项填列。有收费标准的项目，应当按照标准计算编列；没有收费标准的项目，则要根据上年执行情况，结合预算年度相关因素编列。行政单位编制预算时，应按规定合理划分不同类型的收入，将应列预算的各项收入全部列入，不得遗漏，非独立核算后勤机构取得的各项收入以及其他服务性收入等其他收入也应列入单位收入预算。

行政单位在编制预算时要坚持积极、稳妥的原则。该原则要求单位收

入预算在编制中应该按规定合理划分不同类型的收入，并将应列入预算的各项收入全部列入预算，不得遗漏，但没有收入数额的项目可以空置。

1997年后，行政单位将除财政预算拨款以外的可用预算外资金收入和其他收入，连同财政预算拨款一起纳入单位收入预算，并不意味着国家鼓励行政单位组织创收，也没有改变财政预算拨款是行政单位资金来源主渠道的资金供给模式。

2. 行政单位支出预算的编制。行政单位支出预算包括经常性支出（含预算外资金支出）、专项支出（含预算外资金支出）和自筹基本建设支出等项内容。

（1）经常性支出。这是维持单位日常基本运转所需要的支出，包括人员经费和公用经费支出。编制经常性支出预算时，应按其用途分别列入相应的预算科目。其中，人员经费支出应按编制人数和规定标准计算编列；公用经费支出项目应按支出定额计算，没有支出定额的，应根据上年实际支出数，并考虑本年度增减变化因素编列。

（2）专项支出。专项支出主要包括大型设备购置费、大型修缮费、大型会议费和专项业务费。专项支出可按照支出用途分别编列到有关项目；或按专项工作任务分项编列，并参考有关的开支水平和定额标准编列。专项支出应当有详细的说明。

（3）自筹基本建设支出。这是行政单位经批准用财政预算拨款收入以外的资金安排自筹基本建设发生的支出。对于由自筹资金安排的基本建设，应该先落实其资金来源，并按审批权限，报经有关部门列入基本建设计划，按照有关部门批准的投资规模和单位筹资能力计算编列。自筹基本建设支出应严格控制，在保证正常工作支出需要和预算收支平衡的基础上统筹安排，报主管部门和财政部门核批；经审核批准的自筹基本建设资金纳入基本建设财务管理，并在年度预算中单独反映。

行政单位要根据分类管理的要求，对各项支出分别编列，形成单位的支出预算。行政单位在支出预算的编制中按统筹兼顾、确保重点的原则安排各项支出，即要求在保证人员支出和开展公务活动必不可少的开支的前提下，安排其他各项支出。其中，财政预算拨款收入应根据管理要求用于经常性支出和专项支出，尤其要优先安排用于保证人员基本工资和开展公务活动必不可少的开支，在此前提下，统筹安排其他各项支出。其中，用于职工待遇方面的支出，必须符合国家规定的范围和标准。

（四）行政单位预算报表

行政单位应按照财政部门规定的编制要求、程序、预算报表格式编制年度预算及其说明，并按规定的报送时间经主管部门审核同意后报同级财政部门，一级预算单位直接报送财政部门。单位还要填报预算外资金（如行政性收费、基金等）收支计划。各部门、单位应在规定期限内将单位概预算、决算报财政的主管财务机构。

行政单位预算报表是行政单位编制年度收支预算时所使用的统一表格，由同级财政部门制定。主管部门向行政单位下达预算编制任务时，可根据管理需要增添内容，但向财政部门汇总报送行政单位预算时必须使用该预算报表格式。

二、事业单位预算的编制与管理

（一）事业单位的范围

各级各类事业单位包括国有和接受国家经常性资助的非国有事业单位和社会团体。我国的事业单位一般是指受国家机关领导，一般不具有社会生产职能和国家管理职能，直接或间接为社会主义生产建设和改善人民生活服务的单位。它包括经济建设事业，文化、教育、科学和科研设计、卫生事业，抚恤和社会福利救济事业单位以及上述事业单位在境外设置的分支机构等。

事业单位虽然一般不直接创造物质财富，但是对于整个社会再生产起着基础、先行作用。国民经济的发展需要依靠科学技术的发展。科技是第一生产力，它不仅可以创造大量的无形产品，同时，有的科研单位还可生产少量高、精、尖产品，促进社会生产进步，有的科研成果运用于生产获得了巨大的经济效益。经济振兴、科技的发展，乃至整个社会的进步，都离不开高质量人才的培养，劳动力素质的提高和精神文明建设。因此，事业单位是整个国民经济不可缺少的组成部分，没有这些部门的业务活动，整个社会生产和社会生活将无法顺利进行，要建设社会主义现代化强国也是不可能的。

根据各类事业单位工作任务、业务性质及财务状况不同，分为以下几类：

1. 主要依靠财政拨款的单位。在国家规定的范围内，可组织部分业

务收入，用以弥补其拨款不足，如各级各类公立学校、卫生防疫站等。

2. 财政拨款解决收不抵支差额的单位。单位以其业务收入抵补其业务支出，其支大于收的差额，由国家财政拨款解决，其中收支差额均由单位统一核算，国家预算只列差额补助部分；若收入大于支出，其差额按规定上缴主管部门或财政部门。

3. 实行经济核算制的单位。单位以其业务收入抵补相应的支出，并实行经济核算制；结余留用形成各种基金，用于弥补超支或发展事业；所获收益按规定上缴主管部门或财政部门。

为规范定员定额工作，实施分类分档管理，我国根据事业单位的行业类型、管理体制、业务特点以及定额管理工作的需要，将事业单位分为若干类型。目前，原则上分为依照公务员管理的事业单位、教育、科学、文化、体育、广播电影电视、新闻出版、文物、档案、地震、海洋、通信、计划生育、农垦农场、农业（农业、畜牧、水产、农机等）、林业、水利、气象、医疗卫生、交通、邮电通信、经贸、环保、国土资源、地质、流通、优抚、其他等事业单位大类。

在上述分类的基础上还可根据不同事业单位的具体情况做进一步的划分，如科学事业单位可以分为自然科学事业单位、科协事业单位和社会科学事业单位。

（二）事业单位预算管理办法

国家对事业单位实行“核定收支，定额或者定项补助（或上缴），超支不补，结余留用”的预算管理办法。

1. 核定收支。这是指全面核定事业单位的全部收支，并将其全部纳入单位预算统筹安排。事业单位要将全部收入包括财政补助收入和各项非财政补助收入与各项支出统一编列预算，报经主管部门和财政部门核定。主管部门和财政部门根据事业特点、事业发展计划、事业单位财务收支状况以及国家财政政策和财力可能，核定事业单位年度预算收支规模，其中包括财政补助具体数额。核定收支健全了单位预算，有利于掌握事业发展的规模，加强事业单位收支的管理，提高事业资金的使用效益。

2. 预算缴拨款。由于举办公共事业是政府的重要职能，因此，我国财政支持事业的资金规模将随着财政收入的增加而不断扩大，并保持必要的增长速度。目前，在市场机制作用下，社会力量和个人兴办某些事业如具有较为显著经济效益的文化娱乐业、职业化体育运动项目等现象已不断

出现，形成了多渠道、多形式兴办事业的新格局。但社会参与有社会效益无直接投资回报的事业项目的积极性仍比较低。因此，政府在不再包办一切事业项目的同时，对事业的资金支持方式也要做出相应改革。

(1) 预算补助。预算补助形式为定额或者定项补助。这是国家财政对单位自身组织的收入不能够满足支出的事业单位采取的预算拨付方式。一是定额补助。国家财政根据事业单位的性质、特点和收支状况等因素，并按相应标准确定一个总的补助数额，如对高等院校实行生均定额补助等。二是定项补助。国家财政根据事业单位收支情况，确定对事业单位的某些特定支出项目进行补助，如工资支出项目，或大型修缮和设备购置等补助，具体项目因各事业单位情况不同而有所区别。

对非财政补助收入可以满足经常性支出的事业单位，定额或者定项补助可以为零，对事业单位的财政补助数额不论多大，都是补助性质，不同的事业单位存在的只是补助程度上的差别，财政拨款和补助确定的原则是按照社会共同需要确定财政资金的供给范围和额度。财政部门对事业单位由“拨款”改为“补助”，进一步明确了国家与事业单位之间的关系，实质上是改变传统的由国家财政统包事业、由财政来平衡单位预算的做法。

(2) 预算上缴。少数事业单位因占有较多国家资源或国有资产，得到国家特殊政策，以及收支归集配比不清等原因而取得较多收入，超出其正常支出较多的，可以实行收入上缴办法。

收入上缴形式：一是定额上缴，即在核定预算时，确定一个上缴的绝对数额。二是按比例上缴，即根据收支情况，确定按收入的一定比例上缴。

上缴时间：一是预算年度执行过程中实行按月或按季上缴办法；二是在年终一次性上缴。

由于各地情况差异较大，各事业单位情况不同，具体的上缴办法授权给各级财政部门会同主管部门根据当地实际情况确定。

3. 确定对事业单位的财政补助或上缴的原则。

(1) 按社会共同需要确定补助（或上缴）范围和数额，保证重点与兼顾一般相结合。对代表长远利益、符合“社会共同需要”、市场调节低效的领域或事务，财政补助数额较大，财政应按维持其正常发展的需要核拨经费。对那些收入比较稳定，又具有较大公益性和福利性的事业单位，财政可根据国家发展事业的政策和单位收支状况，采取定额或定项补助的办

法拨付一部分经费；对可进入市场的事业单位，应与财政在经费上脱钩，逐步推向市场，财政补助将逐渐减少直至不补助，并鼓励社会力量兴办这类事业单位。这样有利于财政工作方式由被动变为主动，充分利用财政分配的杠杆作用。

(2) 结合事业单位经费自给水平确定具体的财政补助（或上缴）额度。根据不同单位的实际情况，确定不同的财政补助定额或标准，尽可能做到科学合理，并随形势变化相应调整。对于应逐步进入市场的事业单位，在主观努力的情况下，因客观条件的制约，组织收入水平较低，难以满足支出需要，财政要继续给予一定的资金支持，以保证其正常业务工作的运行。同时，财政部门要与主管部门一道为事业单位走向市场创造必要的条件，推动这些单位进一步组织收入，提高经费自给水平。原制度根据不同的经费自给率水平，对事业单位分别实行三种预算管理形式，即全额拨款、差额补助和专项补助。在社会主义市场经济条件下，事业单位收入来源渠道呈现出多元化的发展格局，三种预算管理形式已不能准确反映各类事业单位的实际情况，有关配套政策也不衔接，实际工作中分类管理难以实施，因此，应改变为统一的预算管理办法。

各单位编制本单位预决算草案，按照国家规定上缴预算收入、安排预算支出，并接受国家有关部门的监督。

（三）事业单位预算的编制

事业单位编制收支预算时要综合运用基数法、因素分析法、定额法等，使事业单位预算切合实际，利于操作，切实发挥预算在事业单位财务管理中的积极作用。

1. 收入预算的编制。事业单位收入预算由财政补助收入和非财政补助收入两部分组成，内容包括财政补助收入、上级补助收入、事业收入、经营收入、附属单位上缴收入、其他收入和拨入专款等。

(1) 财政补助收入指事业单位按核定的预算和经费领报关系从财政部门取得的各类预算经费。财政“定额补助”单位应根据定员或基本数字，按照财政部门确定的补助定额标准计算编制。财政“定项补助”单位应按财政部门确定的补助项目，根据事业发展计划和财力可能，逐项计算编列。财政补助收入只能用于安排事业支出。

(2) 非财政补助收入根据收入分类要求编列各有关项目收入预算。单

位的各项收入除经营收入外，都可直接用于事业支出。

第一，上级补助收入。它是指事业单位从主管部门和上级单位取得的非财政补助收入，如自身组织的收入和集中下级单位的收入拨给事业单位的资金，即事业单位的主管部门或上级单位用自身组织的收入或集中下级单位的收入拨给事业单位的资金。

第二，事业收入。事业收入是事业单位开展专业业务活动及其辅助活动取得的收入。事业收入根据项目逐项编制。对有收费标准的收入项目，根据有关业务量按标准计算，如学校学费根据在校学生人数，结合规定的收费标准计算；没有明确收费标准的项目，根据上年收入完成情况，结合本年度相关因素编列。

事业单位的预算外资金要纳入单位预算统一核算、统一管理。从财政专户核拨的预算外资金数，一般按预计可缴入财政专户的预算外资金数编列。按照规定应当上缴财政预算的收入不列入单位收入预算；应缴财政专户的预算外资金不得列入。

第三，经营收入。将事业单位在专业业务活动及其辅助活动之外开展非独立核算经营活动取得的收入列入经营收入项，为了正确反映经营收支结果，经营收支预算应按照配比的原则进行编列。经营收入根据上年收入完成情况，结合本年度经营活动直接编入单位收入预算。

第四，附属单位上缴收入。按规定的附属单位上缴比例或定额编列预算。

第五，其他收入。指上述范围以外的各项收入，如事业单位取得的投资收益、利息收入、捐赠收入等应当作为其他收入处理。投资收益、利息收入、捐赠收入等其他收入，参照上年度实际水平并结合预算年度具体情况编列预算。

上级补助收入和事业收入（含预算外资金收入）、其他收入除另有规定者外，一般也应该用于安排事业支出；专项资金安排的支出项目应作详细说明。

(3) 基本建设拨款收入。它是指国家投资于事业单位用于固定资产新建、改扩建工程的拨款。事业单位需要用非财政补助收入和可用预算外资金安排自筹基本建设项目的，应按程序立项报批，首先落实资金来源，并在保证事业正常支出需要，保持正常预算收支平衡的基础上统筹安排，经由财政核定的自筹基建资金纳入基建财务管理。

以前年度收支结余转入的事业基金（其中的一般基金）有余额的，可以在余额范围内安排用于弥补本年度预算支出超出预算收入的差额。

2. 支出预算的编制。事业单位支出预算由拨出经费、事业支出、经营支出、对附属单位补助支出、上缴上级支出和自筹基本建设支出等项内容组成。

（1）耗费性支出。包括开展专业业务活动及其辅助活动发生的事业支出以及在开展专业业务活动及其辅助活动之外开展非独立核算的生产经营活动发生的支出。

事业单位在编制支出预算时，要根据支出划分的有关要求，分清不同性质的支出项目，各项支出具体项目，属于人员支出的，应按有关标准和编制人数等计算编列；属于公用支出的，有支出定额的，要按定额计算编列，没有支出定额的，要根据实际情况测算编列。

（2）调拨支出。这是按照预算管理级次在上下级之间进行的资金调拨。拨出经费是将所获得的财政补助资金按照预算管理级次进一步分配、转拨给所属下级单位的一种支出。对附属单位补助是指事业单位用非财政预算资金对附属单位补助发生的支出，如从各附属单位集中的资金、接受捐赠的资金等对附属单位补助发生的支出。上缴上级支出是实行收入上缴办法的事业单位按照规定的定额或者比例上缴上级单位的支出。

拨出经费、对附属单位补助支出和上缴上级支出按规定的补助和上缴标准计算编列。

（3）基建支出。单位列入基本建设计划，用国家基本建设资金或自筹资金安排的基建支出，其中自筹基本建设支出是指单位经批准用财政预算拨款以外的资金安排的基本建设支出，按存入基建专户数列支。事业单位要落实自筹基本建设资金的来源：一是在支出中直接安排一部分；二是在职工福利基金和修购基金中安排一部分。自筹基本建设项目在报批程序上与国家计划内批准的基本建设支出一致，都要经国家计划部门批准列入基本建设计划后才能实施，同时，必须要报经财政部门批准。核定的自筹基本建设资金纳入基本建设财务管理。自筹基本建设支出反映结转到基本建设支出的数额，属于结转性支出。

事业单位预算收支各部分的计算结果进行综合后，就形成事业单位预算。

（四）事业费定额的测算工作

1. 审核、分析、整理测算资料。财政部门要对部门（单位）上报的定额测算资料进行认真的审核、分析和整理。

（1）审核。根据财政机关及主管部门批复的决算和预算，对收、支数据进行审核；根据机构编制主管部门批复的文件审核编制数；根据有关政策规定和财务制度审核开支范围和开支标准；核实资产情况和人员情况；根据对基本支出内容的界定核实基本支出的范围。

（2）分析和整理。对测算材料中与上述审核依据不符的内容进行调整，剔除列入基本支出中的项目；再剔除其他不合理因素，如不属于开支范围的支出内容、一次性支出等，使各项数据资料具有准确性和可比性。

2. 测算制定定额标准。包括对人员经费定额和日常公用经费定额的测算。其中日常公用经费的定额标准是通过分类分档的方法加以确定的。

3. 测算基本支出预算控制数和财政补助数。

（1）根据各个单项定额标准及定额标准的计量单位测算出事业费的基本支出预算控制数。其中，人员经费根据编制内实有人数与各单项定额标准核定；日常公用经费根据编制内人数与各单项定额标准核定。

（2）核实单位的收入情况。事业收入是事业单位的主营业务收入。要参照前几年事业收入的具体情况，按照可靠性原则测算出单位预算年度事业收入水平；在测算本预算年度基本支出预算控制数时，应首先用事业收入安排其基本支出预算，不足部分可由财政予以适当补助，即财政补助数。

（3）为便于分析和管理，可根据基本支出财政补助数和单位编制内实有人数计算人均财政补助标准（包括人员及日常公用经费）。

（4）定额标准初步确定后，要进行复盘试算。应按定额项目测算出大口径的基本支出预算控制数以及按综合定额测算出财政补助数，必要时与部门进行沟通，并根据当年财力情况进行调整，最终确定出应下达给单位的定额标准。

三、单位预算的核批

（一）财政对主管部门核批预算

财政机关在收到经主管部门审核汇总或一级预算单位报送的单位预算

后，应进行审核；对符合预算编制要求的，应在规定的期限内予以批复。财政部门核批单位预算一般只核批到主管部门，具备条件的，也可以直接核批到具体单位。

（二）财政在批复单位预算时核定单位各项收支

财政机关在批复单位预算时应按照单位预算管理办法，统一核定单位各项收支预算。对收入预算应明确核定各项收入指标；对支出预算要统筹兼顾、确保重点、在核定款项总支出的同时，还要核定分类支出数额，并可根据管理需要具体核定到基本工资等“目”级重点项目的支出数额。自筹基本建设支出具体内容按基建财务规定列报。对实行收入上缴办法的事业单位，应核定其上缴上级支出数额。

（三）财政在核定单位预算时确定财政补助额

财政部门在核定单位预算时，财政预算拨款标准应根据单位基本工作任务需要，结合国家财力可能确定。对事业单位，既可确定一个总补助数额，也可针对某些支出项目核定单项补助数额。对共同支出项目制定统一的补助定额，对特殊支出项目要根据单位的特点确定不同的补助标准和支持力度，优化财政资金支出结构。

（四）财政部门在核批单位预算时，批复单位预算外资金收支计划

财政部门在核批单位预算时，对单位预算外资金收支计划要予以批复。预算外资金收支计划要与单位预算中的预算外资金收支相关数额相衔接。对预算外资金支出计划中的重要项目数额，要予以具体核定。

根据收支统管、预算内外资金结合使用的要求，可用预算外资金收入与财政预算拨款或补助收入一并核定，统一下达，并应首先用于工资等人员支出以及必不可少的业务和设备购置开支，必须指定用途的，财政部门在核批单位预算时应予以明确。

第二节 部门预算的编制与管理

一、部门预算的内涵

（一）部门预算的定义

部门指与财政直接发生预算缴款、拨款关系的国家行政机关、军队、

武警、政党组织、社会团体及事业单位和企业。部门预算是以部门为依托，由主管单位汇编的、反映本部门全部收支的年度计划。

我国长期以来在预算编制上采取按功能编制预算，并依据功能的不同，将一个单位或一个部门的预算分割成几个不同的预算模块，形成分割式的、不完整的部门预算，对每一个部门而言，缺乏一个反映本部门预算全貌的完整而细化的预算。2000 年起，我国部门预算制度改革的取向是一个部门一本预算，通过部门预算可将政府预算落实到具体的部门。

各部门预算由本部门所属各单位预算和本部门机关经费预算组成。编制部门预算的主体在资质上应该限定在一级预算单位，即各部门系统内的、与财政直接发生经费领拨关系的一级或主管预算单位汇总、编制本部门的预算、决算草案，组织和监督本部门预算的执行，定期向本级政府财政部门报告预算的执行情况。

（二）现代部门预算的特点

1. 细化性。部门预算的内容细化到部门及下属单位和项目。我国试编部门预算，除包括现有按功能分类的预算外，还将部分支出以附表的形式具体细化到部门和有关的具体项目，预算落实到具体单位与具体项目。从基本预算单位开始编制预算，延伸预算层次。部门预算详细地确定和规范部门及其下属单位预算支出项目和支出内容，既包括行政单位预算，又包括其下属的事业单位预算，更全面地发挥财政分配资金的职能作用，逐步改变长期以来把资金切块给部门自行分配使用的状况。

2. 完整性。部门预算内容由预算内扩展到预算外，既包括一般预算收支计划，又包括政府基金预算收支计划；既包括正常经费预算，又包括专项支出预算（和基本建设支出）；既包括财政预算内拨款收支计划，又包括财政预算外核拨资金收支计划和部门其他收支计划，使预算全面、完整地反映政府活动的范围和方向，增强预算的透明度和调控能力。我国的部门预算主要包括一般预算和基金预算，这与向人民代表大会报送的预算草案一致。各部门要切实细化预算项目，科学、合理地编制部门预算，报送内容应增加对各部门支出、上级补助下级的支出和重点项目支出等，将补助支出中的税收返还、体制补助、转移支付单独列出。

3. 全面性。部门预算要全面反映各部门的一切收支，即各个部门的预算不仅反映本部门的年度财政需求，还要反映本部门的全部收入状况，内容更全面。编制预算时，要将部门依法取得的包括所有财政性资金在内

的各项收入以及相应的支出作为一个有机整体进行管理，对各项收入、支出预算的编制做到不重不漏，不得在部门预算之外保留其他收支项目。全面性有利于统筹考虑政府运行、事业改革和发展。

4. 综合性。部门预算编制要体现综合预算的思想，统筹考虑部门和单位的各类资金。部门预算报表中包括了部门的全部收支，其中，财政预算内拨款、财政专户核拨资金和其他收入统一作为部门（单位）预算收入；财政部门核定的部门（单位）支出需求，先由财政专户核拨资金和单位其他收入安排，不足部分再考虑财政预算内拨款。财政在对部门预算实行综合管理的基础上，将财政预算内外资金纳入政府综合财政预算管理，为此，各种预算外资金要严格执行收支两条线管理，所有收入和支出全部纳入预算管理，改变预算内外资金“两张皮”的状况，取消收支挂钩的预算核定方法，除单位的经营性收支外，对单位的预算内、外各项财政资金和其他收入统一管理，统筹安排，统一编制综合财政预算。部门预算反映部门所有收入和支出，扩大了预算的编制范围，改变财政资金按性质归口管理的做法，改变财政资金按性质和按单位交叉管理的做法，财政将各类不同性质的财政性资金统一编制到使用这些资金的部门，因此，部门预算是一个涵盖部门所有公共资源的完整预算。

5. 科学性。打破按基数编制预算的方法，部门预算支出的核定不再以上年基数为基础；而采取零基预算和绩效预算结合，以财政部门核定的定员定额标准为依据编制经费预算；以科学合理的支出标准和预算定额为预算编制的基础。其中清产核资、摸清家底和制定科学的支出标准是改进和完善部门预算的重要措施。各部门要根据经费政策和规定，测算本部门的经费，包括人员经费和公用经费；要按轻重缓急测算每一级科目支出需求，对人员经费与办公经费的控制要推进机构改革，分流富余人员，以绩效为导向，重视支出的结果，强调追踪问效，提高办事效率，改进工作方式。

6. 经费分类管理。部门预算对支出经费实行分类编列与管理，即所有行政事业经费一律按部门划分为基本支出和项目支出两部分。对部门预算中的收入预算、基本支出预算和项目预算，实行不同的编制方法。基本支出预算以标准的定员定额制度为依据编制；项目支出预算在可行性研究的基础上实行项目库管理方法和绩效预算的编制方法。我国设计的部门预算支出框架，基本支出涵盖的范围较大，在西方许多国家，基本支出很

小，预算支出基本上是分成项目，单位人员开支也列入各项目之中，但目前我国还做不到，我国首先是要保证基本支出，只要有编制就有饭吃，所以基本支出的范围较为宽泛，项目支出的范围较为狭窄。

7. 强化法律性。传统的部门预算通常只需要在财政的业务机构和部门之间进行信息的传递，现行改革的部门预算方案是作为功能预算的细化部分，也需要传送到立法机构，我国政府除了向人民代表大会提交功能预算外，还同时提供有关部门的部门预算，以便于立法机构审批年度预算法案，并为监督政府预算的执行提供依据。

二、我国实行部门预算制度改革的必要性

（一）传统按功能编制预算存在的弊端

新中国成立以来，我国政府向人民代表大会提交的预算是收入按类别、支出按功能的汇总预算。功能预算不分组织单位和开支对象，按照政府的概括目标或职能对开支加以分类，便于了解政府职能，但其也具有缺陷，表现为：

1. 部门没有一本完整的预算。各部门的预算一般只反映预算内资金的日常经费收支，不反映预算内安排的建设性和事业发展性支出，也不包括预算外资金、自有资金和政府性基金，这种预算是割裂的，没有一个部门掌握本部门的“家底”。

2. 预算编制简单粗糙。传统的功能预算没有将预算指标细化到部门和单位，更未细化到支出项目，在政府预算上形成外行看不懂、内行弄不清的局面，常常出现代编代报预算的情况，从而缺乏部门内部责任机制和外部有效的监督机制，影响了人大代表审查监督作用的发挥。

3. 预算编制缺乏科学、必要的定员定额标准。长期沿用的定员定额标准没有及时进行科学、合理的调整，人员和公共资源的底数不清，致使政府预算分配和使用的透明度低。

4. 预算资金分配权分散，财政的职能被肢解。一个部门的事业费、基建费、行政费等基本上是从不同的渠道来，由不同的部门管，各项经费有不同的既定用途，向各自不同的资金来源单位报账；一个单位或部门的资金多口供应，不仅仅由财政内部不同的职能机构分兵把口，也存在财政和部门分头供给资金的情况。

5. 预算约束软化，致使一年预算、预算一年的情况具有普遍性。财政、有二次分配权的部门和一般的部门、单位预算机动权力过大，助长了“跑部钱进”，容易滋生腐败；预算执行过程中追加追减的情况时有发生。

功能预算不便于有效的财政监督，不能从制度上杜绝不廉洁行为，资金使用效率不高；不能充分开发利用财政资金和信息两种资源在宏观经济管理中的作用。

（二）现代部门预算制度的内在优点

部门预算是由政府各部门编制，经财政部门审核后报立法机关审议通过的、反映部门所有收入和支出的预算。部门预算要从基层编起，层层审核汇总，财政直接核编到一级预算单位。我国部门预算制度的改革具有如下功效：

1. 克服代编预算的方式。我国传统的政府预算往往是财政替部门、部门替下属单位按资金性质不同进行代编而形成的。部门预算细化、完整等改革取向势必要求政府预算从基层单位为基础编制预算后，再由部门主管单位负责审核、汇总、分析基层单位预算建议计划，编制部门收支预算建议计划并报财政部门，从而使政府预算的编制更加科学合理，有利于提高预算管理水平。

2. 统一预算分配权。一是财政集中预算管理职能，改变传统的切块分配预算给部门自行分散分配使用资金的财政拨款方式，增强财政宏观调控能力；二是调整财政的内设机构及其职能，由预算机构作为统一管理预算的部门；改变了原来按经费性质设置机构的做法，做到了一个部门归口财政的一个业务机构，财政部门一个口子对外，避免财政内部相互交叉又相互脱节的弊端，减轻财政部门和预算单位双方的工作量，各部门也调整内部职责分工，统一由一个机构负责编制本部门预算，将部门的所有收支编在一本预算中，预算情况一目了然。

3. 建立了相互制衡的管理机制。财政内部、财政和部门之间以及部门内部形成预算编制、执行和监督相对分离，建立起分工合理、责任明确、相互制约的财政运行机制。部门预算改革进程中还需要在财政部门与其他宏观经营管理部门，在政策、规划和预算之间建立良好的组织协调机制。

实行部门预算后，仍由财政和有预算分配权的部门按经费性质审核部门预算建议数和下达预算控制数，不改变这些部门的分配权限。

4. 调整了预算批复的主体，有利于及时、合理地批复预算。由财政内部各业务机构及有预算分配权的部门各自独立地向各部门批复预算，改由财政的预算管理机构统一批复预算。过去的预算编制粗放、复杂模糊，人大审批预算后，财政难以及时批复到部门，部门难以批复到单位；实行部门预算后，预算编制的内容更细化、数额更准确，预算草案经过立法审批后，便于财政和部门按《预算法》规定的法定时间及时批复预算。

5. 严控年初预留机动财力，减少机动权，防止二次预算。安排一定规模的预算机动财力具有必要性，例如在意大利，总预算中可以按一定比例保留备用金，且任何部门都无权保留机动财力。但我国长期以来政府各层次都预留了规模过大的机动财力。部门预算改革要求我国有预算分配权的部门要严格执行国务院规定的年初预算指标预留比例，预留要降到国务院规定的水平之下，应在规定的时间将所管理的资金落实到具体项目和使用单位。财政原则上不留机动资金，各部门非追加不可的支出应先报财政，由财政汇总审核后报政府（如国务院）审定，动支预备费解决。各部门、各单位对不同预算科目间的预算资金确需调剂使用的，必须经本级政府财政部门同意。部门预算通过细化编制，定性与定量分析并重，可提高预算编制准确度，提高预算的到位率。

部门预算是全面反映部门收支活动的预算，要求将预算内、外资金和其他财政性资金全部纳入预算管理、统一预算，部门预算是对政府总预算，也是对功能预算的更进一步细化。我国部门预算改革后，保留了功能预算的优点，同时克服了功能预算所具有的粗放、复杂模糊这一最大缺点。因此，我国部门预算制度并不是对传统的功能预算的否定，而是进一步细化，使预算具有公正、透明和便于监督等特点。

三、部门预算编制的基本原则

我国的部门预算改革已初步建立了一个以预算编制为核心，以国库集中收付和政府采购为主要执行手段的预算管理模式。在编制部门预算的过程中应遵循以下原则：

（一）合法性原则

部门预算的编制要符合《预算法》和国家其他法律、法规，充分体现国家的有关方针、政策，还要在法律赋予部门的职能范围内编制。具体来

讲：一是收入要合法合规。特别是预算外资金收入和纳入预算管理的政府性基金收入应符合国家的法律、法规政策，按照规定的项目和比例征收上缴，不得擅自增加收费项目，也不得随意提高征收比例。行政事业性收费要按财政、发改委和价格管理部门规定的收费项目和标准测算等。二是各项支出要符合财政宏观调控的目标，要遵守现行的各项财务规章制度。支出预算要结合本部门的事业发展计划、职责和任务测算；对预算年度收支增减因素的预测要充分体现与国民经济和社会发展计划的一致性，要与经济增长速度相匹配；项目和投资支出方向要符合国家产业政策；支出的安排要体现厉行节约、反对浪费、勤俭办事的方针；人员经费支出要严格执行国家的工资和社会保障的有关政策、规定及开支标准；日常公用经费支出要按国家、部门或单位规定的支出标准测算；部门预算需求不得超出法律赋予部门的职能。

（二）真实性原则

部门预算收支的预测必须以国家社会经济发展计划和履行部门职能的需要为依据，对每一收支项目的数字指标运用科学合理的方法加以测算，力求各项收支数据真实准确。机构、编制、人员、资产等基础数据资料要按实际情况填报；部门各类收入项目和收入数额均应编入收入预算，要足额编入单位经营收入，不能隐瞒或少报预算外资金收入和政府性基金收入，保证收入的完整性。各部门应结合近几年实际取得的收入考虑增收减收因素如实测算各项收入，不能随意夸大或隐瞒收入；财政拨款数要严格按照财政下达的财政拨款控制数填列。预算外资金收入和纳入预算管理的政府性基金收入应依据上年、当年收入数、下年的政策变化及其他收入增减因素测算。收入预算既要积极，又要稳妥。没有把握的收入项目和数额，不得列入部门预算。支出要按规定的标准，结合近几年的实际支出情况测算，不得随意虚增或虚列支出；各项收支要符合部门的实际情况，测算时要有真实可靠的依据，不能凭主观印象或人为提高开支标准编制预算。

（三）稳妥性原则

部门预算的编制要做到稳妥可靠，量入为出，收支平衡，不得编赤字预算。收入预算要留有余地，没有把握的收入项目和数额不要列入预算，以免收入不能实现时造成收小于支；预算要先保证基本工资、离退休费和日常办公经费等基本支出，以免预算执行过程中不断调整预算。项目预算

的编制要量力而行，有多少钱办多少事。

（四）重点性原则

部门预算编制要做到合理安排各项资金，本着“一要吃饭，二要建设”的方针，在兼顾一般的同时优先保证重点支出。要先保证基本支出，后安排项目支出；先重点、急需项目，后一般项目。基本支出是维持部门正常运转所必需的开支，如人员基本工资、国家规定的各种补贴津贴、离退休人员的离退休费、保证机构正常运行所必需的公用经费支出以及完成部门职责任务所必需的其他支出，因此要优先安排预算，不能留有缺口；项目支出根据财力情况，按轻重缓急顺序原则，优先安排党中央、国务院交办的事项，符合国民经济和社会发展计划、符合国家财政宏观调控和产业政策的项目。

（五）透明性原则

部门预算要体现公平、透明原则。对于单位的经常性支出，要通过建立科学的定员定额体系，以实现预算分配的标准化。对于部门为完成特定行政工作任务或促进事业发展而发生的各类项目支出，要通过填报项目文本、建立项目库和科学论证，采用择优排序的方法确定必保项目和备选项目，并结合当年的财力状况与财政支出重点，优先安排急需、可行的项目，从而减少预算分配中存在的主观随意性与“暗箱操作”，使预算分配更加规范、透明。

四、我国部门预算的构成

部门预算的编制必须合法、准确和完整，并按照综合预算的要求，合理预测部门及所属单位的收入能力，统筹安排财政资金及本部门组织的收入，最大限度地体现部门财力的配置效率。部门预算的编制包括部门收入预算的编制和部门支出预算的编制。

（一）部门收入预算的编制

部门收入是预算单位从不同来源取得的各种收入的总称，具体包括：财政拨款收入、行政事业单位依法组织征收的预算外资金收入、纳入预算管理的政府性基金收入和其他收入等。部门各类收入要按照不同来源分别编制预算，汇总后形成部门收入预算。

1. 部门收入预算的编制内容和方法。部门收入预算（由收入预算表

集中反映）在编制时要求各部门根据历年收入情况和下一年度增减变动因素测算本部门组织的收入（不含国家税收）。收入预算要按收入类别逐项核定，对本部门组织的行政性收费和其他预算外收入，以及部门其他收入要核定到具体的单位和项目。

（1）财政拨款收入。这是指由财政部门拨款形成的部门收入，也是部门的主要资金来源。各部门应在合理、准确、全面测算与分析财政拨款需求的基础上，提出财政拨款收入的预计数；财政部门根据预算单位的基本支出预算、项目支出预算以及各方面收入来源情况，综合核定对某一单位的年度财政拨款额。

（2）预算外资金收入。这是指行政单位为履行政府职能，依据国家法律、法规或具有法律效力的规章收取或提取，纳入财政预算外资金专户管理的财政性收入。预算外资金收入具体包括行政事业性收费、政府性基金（资金、附加）、主管部门集中收入、其他预算外收入四种类型。

第一，行政事业性收费。这是指国家法律、法规规定以及国务院、财政部和国家发改委等审批的行政事业性收费。编制“行政事业性收费”预算应严格按照经批准的收费项目、收费标准测算。具体数额可参考近几年实际收入情况。在不调整收费标准和收费项目的前提下，各年之间收费收入数一般比较接近。

第二，政府性基金（资金、附加）。这是指按照国家法律、法规规定以及国务院或财政部审批的项目和标准向企事业单位和个人征收、募集或以政府信誉建立的具有特定用途暂未纳入预算管理的各种政府性基金（资金、附加）。编制“政府性基金（资金、附加）”预算也要严格按照经批准的项目和标准测算。2002 年 7 月起，中央级政府性基金均已纳入预算管理，2003 年此项收入只反映作为预算外资金管理的彩票资金。

第三，主管部门集中收入。这是指部门（含代行政府管理职能的总公司和行政性组织）按国家规定从所属企事业单位和社会团体集中的管理费及其他资金收入。“主管部门集中收入”预算应按照国家有关向下属单位集中收入的规定编制。

第四，其他预算外收入。这是指除上述收入以外，部门及所属单位其他未纳入财政预算管理的财政性资金，包括以政府名义获得的各种捐赠资金，国家行政机关派驻境外机构的非经营性收入，有偿使用回收资金中未纳入财政预算管理的部分，财政专户利息等。其他预算外收入一般不是经

常性收入，因此在编制“其他预算外收入”预算时，可以上年收入数为基础，剔除一次性收入后编制。

单位预算外收入受经济形势、国家政策、单位业务量、征收率等多方面因素的影响，各部门要掌握比较全面和准确的信息，分析影响预测目标的主要因素，如工程业务量、国家政策导向等，合理预测收入的增减趋势，以保证部门履行职能的资金需求。测算工作要求：一是严格遵循国家批准的范围和标准合理征收，不能从本部门的利益出发，随意扩大或缩小征收标准。任何扩大或缩小征收范围的行为都是违法行为，将增加企业、个人的负担或导致政府财政资源流失。二是提高征收水平、完善征收手段，加强征收管理，以保证收入的真实、准确。

（3）其他收入。包括上级补助收入、事业收入（指从事专业业务活动取得的收入）、事业单位经营收入、附属单位上缴收入、用事业基金弥补收支差额等。

2. 纳入预算管理的政府性基金收入预算。按照《政府性基金预算管理办法》确定的政府性基金管理的原则，政府性基金全额纳入预算管理，实行收支两条线，收入全额上缴国库，先收后支，专款专用；并且在预算上单独编列，自求平衡，结余结转下年继续使用。

政府性基金收入预算根据上年度征收任务完成情况、本年度征收计划及征收标准调整变化情况等确定。

目前，经国务院批准，已经纳入预算管理的中央政府性基金收入主要包括：三峡工程建设基金收入、铁路建设基金收入、民航基础设施建设基金收入、邮电附加费收入、港口建设费收入、民航机场管理建设费收入、烟草商业专营利润收入、碘盐基金收入、邮政专项资金收入、煤代油基金收入、水利建设基金收入、旅游发展基金收入、土地有偿基金收入、外贸发展基金收入、茧丝绸发展风险基金收入、文化事业建设费收入、适航基金、育林基金、农网还贷资金等。

部门编制“一上”预算时只填报与基本支出和项目支出有关的基础数据和项目申报文本，不报部门收入预算。

（二）部门支出预算的编制

部门支出预算的编制内容包括基本支出和项目支出。

基本支出预算是行政事业单位为保障其机构正常运转、完成日常工作任务而编制的年度基本支出计划。

项目支出预算是行政事业单位为了完成其特定的行政工作任务或事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划，通常是一些大型但不经常的支出项目。项目支出预算是按指定的用途和对象编制的专项支出计划。

第三节 部门的基本支出预算

一、部门基本支出预算的编制

（一）编制基本支出预算的原则

1. 优先保障的原则。部门预算的编制要根据财力可能，结合单位的行政事业工作任务需要，合理安排各项资金。预算资金的安排，首先要保障单位基本支出的合理需要，以维持行政事业单位日常工作的正常运转。在此基础上，本着“有多少钱办多少事”的原则，安排各项事业发展所需的项目支出。

2. 综合预算的原则。在编制基本支出预算时，各部门要将所有预算内外资金收入，包括单位财政补助收入、预算外收入和其他收入等全部纳入部门预算，统筹考虑、合理安排。

3. 定员定额管理为主的原则。基本支出预算的核定原则上采用定员定额的管理方法，不宜采用定额标准核定的特殊项目可采用单项核定的方法。对于基本支出没有财政拨款的事业单位，其基本支出预算可以按照国家财务规章制度规定和部门预算编制的有关要求，结合单位的收支情况，采取其他方式合理安排基本支出预算。

虽然部分没有财政拨款的事业单位的基本支出预算（如原来的自收自支单位）是用单位自行组织的收入安排的，但根据综合预算的原则，财政可以参照定员定额的要求，采用其他编制方法核定这些单位的基本支出预算。

（二）基本支出预算的内容

1. 按支出经济性质分类的人员经费和日常公用经费项目。部门的基本支出预算管理的范围包括行政经费和事业经费，内容包括人员经费和日常公用经费等部分，具体项目大体上可根据支出经济性质的分类进行归

集。人员经费包括工资福利支出、对个人和家庭的补助支出两部分。日常公用经费反映商品和服务的支出。

2. 经营及往来支出。经营及往来支出主要包括三种：一是上缴上级支出，这是指实行收入上缴办法的事业单位按规定的定额或比例上缴上级单位的支出。二是事业单位经营支出，这是指事业单位在专业活动及辅助活动之外开展非独立核算经营活动发生的支出。事业单位在经营活动中，应正确归集实际发生的各项费用，无法直接归集的，应按规定的比例合理分摊。直接用于经营活动消耗的材料、工资等费用，直接计入经营支出。要正确划分事业单位经营支出与事业支出的界限；经营支出要与经营收入配比。三是对附属单位补助支出，这是指事业单位发生的用非财政预算资金对附属单位的补助支出。

3. 纳入预算管理的政府性基金支出。包括用于安排的基本建设支出、挖潜改造支出、经费支出和其他支出。

二、基本支出预算编制的依据：定员定额

行政事业单位基本支出是以定员定额方式确定的，定员定额水平由财政部门根据当年财政状况确定。因此，各部门应集中力量做好人员数量、结构（编制内、编制外、行政、事业）等基础数据的整理工作。

（一）基本支出预算编制的起点是基本支出定额项目

定额是指财政机关根据行政事业单位机构正常运转和日常工作任务的合理需要，结合财力的可能，对各项基本支出所规定的指标额度。根据基本支出的特点，对政府预算支出经济分类的科目进行合理调整、归并，形成若干基本支出定额项目。

（二）基本支出定额项目的构成

1. 人员经费。包括政府支出经济分类中的“工资福利支出”、“对个人和家庭的补助支出”等的“款”级项目确定。具体定额项目包括：基本工资、津贴补贴、奖金、社会保障缴费、伙食费、伙食补助费、其他工资福利支出、离休费、退休费、退职（役）费、抚恤金、生活补助、救济费、医疗费、助学金、奖励金、生产补贴、住房公积金、提租补贴、购房补贴、其他对个人和家庭的补助支出等，人员经费的预算控制数根据编制内实有人数与各单项定额标准核定。

2. 日常公用经费。包括政府支出经济分类的“款”级科目中属于基本支出内容的支出。具体定额项目包括：办公及印刷费、咨询费、手续费、水电费、邮电费、取暖费、物业管理费、交通费、差旅费、出国费、日常维修（护）费、租赁费、会议费、培训费、招待费、专用材料费、装备购置费、工程建设费、作战费、军用油料费、军队其他运行维护费、被装购置费、专用燃料费、劳务费、委托业务费、工会经费、福利费、其他商品和服务支出等。日常公用经费以人员为计算对象的部分，根据编制内人数与各单项定额标准核定。以物耗为计算对象的部分，根据单位实物数量与实物定额标准核定。

（三）行政事业单位基本支出定员定额标准存在“单”、“双”之别

基本支出定员定额标准，存在着“双定额”的问题，即支出定额和财政补助定额。支出定额是针对综合预算而言的，指财政按人或物核定的部门、单位总体或某个定额项目的大口径支出标准。如财政核定某单位在职职工人均支出水平 5 万元/年，即为支出定额；财政补助定额是财政对与其有预算缴拨款关系的部门、单位按人或物核定的财政补助标准。如财政按某单位在职职工人数人均补助 2 万元/年，人均 2 万元/年即为财政补助定额。

行政单位除财政拨款外，基本没有其他收入来源，因此行政单位的支出定额和财政补助定额基本是一致的。大部分事业单位存在自有收入来源，且不同事业单位的收入又有很大差别，它们与财政的关系也有很大不同，因此，事业单位适用“双定额”，即支出定额和财政补助定额。

三、基本支出经费的测算方法

（一）按不同用途经费的核定

1. 人员经费按定员和工资标准据实核定。人员经费预算以标准的定员定额为依据，按机构编制主管部门批准的人员编制内的实有人数和国家规定的工资、标准逐人核定，参考单位上年人员经费实际支出水平，测算、提出预算年度人员经费定额标准。除另有规定外，在测算财政补助定额时，对单位发放的政策外补贴不予考虑。

基本工资是人员经费的主要部分，一般根据核定的编制人数或全年平

均人数、上年平均工资定额，并结合计划年度工资调整情况计算确定。

全年工资额＝编制人数×年均工资定额

发给在职人员的各项津贴、补贴等补助工资一般根据人员数和平均标准测算。

补助工资＝编制人数×年均津(补)贴定额

按标准提取的工作人员福利费、工会经费、长期休养人员生活费、探亲旅费等，一般根据享受职工福利费的人数，逐项按标准计算；也可以参照上年度职工福利费占工资总额的比例进行测算，或按全年工资总额的一定比例计算或定额提取。住房公积金根据在职人数、工资总额和计提比例测算。

职工福利费＝工资总额×规定的计提比例

离退休人员费用一般是按离退休人数和全年费用定额计算确定。

2002 年，中央行政单位的人员经费定额标准是按照加权平均的统一值计算的。而实际上，由于人员和工资结构不同，部门之间可能存在差异。2003 年按照每个部门统发工资情况来考虑该部门的人员经费定额标准。

预算编制时，人员经费应该按照编制定额确定单位的经费定额，预算由单位编制，并由部门负责汇总。全国行政单位和教师工资推行财政统一发放工资管理办法，即用财政性资金安排的工资资金由财政部门委托代发工资银行（一般应为国有商业银行）直接拨付到个人工资账户上的管理方式。实行“编制部门核准编制、人事部门核定人员和工资、财政核拨经费、银行代发到人、及时足额到位”的管理原则。

2. 日常公用经费按机构性质和部门分类分档定额及定额系数确定。公用经费的管理和测算在定额管理的基础上进行。定额按照国家预算科目中的目、节级科目的要求确定，如水电等公务费、业务费一般按照每人每月或每人每年确定这些项目的支出标准；取暖费是按房屋面积、燃料、价格确定支出标准；修理费是按车辆数量确定支出标准。

公务费是公用经费中一项最主要的经费，其测算是按全年人均开支定额进行的，如果没有开支定额，可根据历年的开支情况，结合实际需要确定。

公务费＝年均公务费定额×人员编制数

业务费、修缮费、设备购置费等一般根据实际工作的需要，按照节约的原则，参考上年或历年开支规模和规律，结合政府财力的可能分别确定。设备购置费一般没有定额。

公用经费应按零基预算原则，根据经济的发展、财源的变化、事业的布局和职能的转变等因素核定经费，并实行定额管理，预算由主管部门编制，改变现行按人头（编制）拨款的现象。各部门和单位应根据现有的公共资源情况和业务工作性质，按照财政机关核定的公用经费单项定额标准和调整系数测算、编制，由此，需要建立一个能够量化的，由支出基本因素和调整系数组成的指标体系。

公用经费按机构性质和部门分类分档，以合理的开支定额编制预算；对正常公用经费按开支的主要细项作为因素，按因素测算法确定不同类别单位的标准公用经费定额，再按分类分档情况确定不同的系数计算同类单位中不同档次单位具体的公用经费定额。调整后的定额作为核定行政、事业单位正常公用经费预算的标准，以及核定事业单位公用经费预算的最高支出限额。

考虑各类单位经费开支特点及财政供给的程度不一等情况，实行公务员制度的单位由财政部门根据实际需要，结合财力可能，参照历年执行水平等情况进行测定。

（二）单位基本支出预算的总体编制要求

单位基本支出预算的总体编制要求是：凡属共性、经常性的开支项目都要实行单项标准定额；对无法细化成单项定额的支出项目也应按照量化的原则归类核定综合定额；其他一次性、不宜在基本支出预算中通过标准定额核定的开支项目，可纳人项目预算进行管理。

例如，2001 年中央经费预算是按照财政部核定的定额标准测算和编制，其中事业经费的支出标准按照分类的综合定额核定和编制，在事业单位分类的基础上，根据 1999—2001 年基本支出日常公用经费支出数的变动趋势，以 2001 年的支出数为基期，测算出同类事业单位各定额项目的单项基准定额。对可以测算出物耗标准的日常公用经费，应计算出日常公用经费定额的物耗标准，然后将按物耗标准计算的日常公用经费与人均定额计算的日常公用经费进行比较，对人均定额标准作适当调整。在测算出同类单位单项基准定额的基础上，比较同一类型中不同单位的业务特点和

支出水平，按绝对额调整或比例调整，测算同类单位的分档定额标准；提出各单位应执行的各个单项定额标准；各个单项定额标准的总和构成单位基本支出的综合定额标准。

四、基本支出预算的控制和调整

定额标准确定后，财政机关应在规定的时间内将按定额标准计算形成的基本支出预算控制数及财政拨款补助数下达给部门或单位。部门预算在"二上"时，部门或单位在财政下达的基本支出预算控制数额及财政拨款补助数额内，可根据本部门的实际情况和国家有关政策、制度规定的开支范围及开支标准，在人员经费和日常公用经费进一步细分的科目之间，自主调整编制本部门的基本支出预算，并在规定的时间内报送财政机关。人员经费和日常公用经费之间不允许自主调整，单位自主调整的范围仅限于人员经费"目"级科目之间或日常公用经费"目"级科目之间（在现行支出经济分类下，部分类下的"款"级科目之间）的必要调剂。但人员经费的调整必须符合国务院有关政策规定，不得自行扩大和提高人员工资发放标准，不得"避重就轻"，使基本支出留下硬缺口。在财政正式批复部门预算后，各部门、各单位要严格按批复的预算执行，不得在执行中自行调整变更。

基本支出预算中按照政府采购品目规定应当纳入政府采购的支出，应当同时纳入政府采购预算，并按照国家有关政府采购的规定执行。各部门要认真做好编报政府采购预算的基础工作，所有用财政性资金（包括预算外资金及其他配套资金）采购货物、工程和服务的支出都应逐步纳入政府采购预算的编报范围。

第四节　部门的项目支出预算

一、项目预算的范围及其分类

（一）项目按性质分类

项目按照其性质可分为基本建设类项目、行政事业类项目和其他类项

目三种。

1. 行政事业类项目。行政事业类项目是指行政事业单位由行政事业费开支的、列入部门预算的国家专门设立的事业发展项目支出，即教育、科学、卫生、文体广播及其他部门的事业性专项支出。行政事业类项目主要包括：由国家批准设立的有关事业发展专项计划、工程、基金项目，经常性专项业务费项目，以及大型修缮、大型购置、大型会议等项目。

（1）专项计划项目。这是指国家批准设立的有关事业发展专项计划、工程、基金等项目（不包括部门自行设立的计划、工程、基金等项目），如“863”计划、“211”工程、自然科学基金等项目。

（2）专项业务项目。这是指部门和单位为履行其职能，在开展专业业务活动中持续发生的特定支出项目。这类项目是行政事业单位（尤其是事业单位）完成行政工作任务和事业发展计划的重要保障，也是财政预算安排时择优考虑的。专项业务项目必须同时满足下述条件或含义：一是单位履行固有职能发生的项目；二是单位开展专业业务活动（即主营业务活动）发生的项目；三是项目往往不是一次性的，而具有持续发生的特点；四是具有特定性的用途。

（3）大型修缮项目。这是指部门及所属单位按照国家有关规定，经有关部门鉴定需要对其危险性房屋、建筑物及附属设施修缮和大型专业设备修理等项目。其中，危险性房屋、建筑物及附属设施项目一般指按照建设部的规定属于C级和D级危险性房屋、建筑物的修缮；大型设备是指一些技术复杂、专业性较强、维修价值较高的设备，如大型计算机主机的维修、气象卫星地面设施维修、大型科考调查船等；此外部门和单位对其所属房屋因改变用途而进行修缮的项目，也按大型修缮项目申报预算。

（4）大型购置项目。这是指部门及所属单位按照国家有关规定在基本支出以外的设备购置项目。由于这类项目涉及国家关于基本建设支出与行政事业经费支出划分的规定，以及不同性质、不同规模的单位在设备购置的品目、标准和金额上的差异，很难制定统一的具体量化标准。在执行中，可以由财政机关根据基本支出预算和项目支出预算管理的基本原则，结合部门和单位的实际情况，进行具体核定。

（5）大型会议项目。这是指部门及所属单位按照国家有关规定召开的

达到规定级别的会议。如中央级项目支出预算的大型会议项目是按有关部门规定召开的“一类会议”和经国务院批准召开的国际性会议等。

（6）其他项目。这是指部门及所属单位在上述项目之外发生的支出项目。

2. 基本建设类项目。基本建设类项目是指按照国家基本建设管理的规定，用基本建设资金安排的项目。

3. 其他类项目。其他类项目是指除上述两类项目之外的项目。主要包括用科技三项费用、农业综合开发支出、政策性补贴支出、对外援助支出、支援不发达地区支出等资金安排的项目。

（二）项目按类别分类

对于部门预算而言，项目按照部门预算测算及编报要求分为政府已研究确定项目、经常性专项业务费项目、跨年度支出项目和其他项目四种类型。

1. 政府已研究确定项目。在中央即为国务院已研究确定项目，这是指国务院已研究确定需由财政预算资金重点保障安排的支出项目，此类项目必须具备以下条件之一：一是党中央、国务院文件中明确规定中央财政预算安排的项目；二是党和国家领导人明确批示由财政予以安排、保障，且经国务院总理或分管财政的国务院领导同意的项目。

2. 经常性专项业务费项目。这是部门为维持其正常运转而发生的大型设施、大型设备、大型专用网络运行费和为完成特定工作任务而持续发生的支出项目。此类项目必须同时具备下列条件：一是已经（或将要）连续开支规定年限以上的，例如，中央规定 10 年（含 10 年）以上的项目；二是大型设施、设备、网络或电子系统的运行维护费，人大、政协“两会”经费，人大立法、监督经费，执法部门办案费，公安、安全特殊支出（正常维持等经费），常例性的专项检查经费，监管、监测、审批、审查经费。

经常性的专项业务费（包括特费）全部编列项目支出预算。如大型设备（设施）运行维护费、房屋租金、专项培训费、大型修缮经费、大型购置经费、大型会议经费等属于项目支出范围。主要理由是这部分专项业务费虽然具有经常性支出的特点，但在不同部门或不同行业甚至不同单位中都具有不同的业务特性，缺乏可比性。有的难以采用定额管理，有的采用定额管理又影响同类单位之间定额的公平性。

财政对经常性专项业务费项目，要明确项目的支出范围，并会同部门根据项目的具体情况，尽可能制定专门的管理办法。

3. 跨年度支出项目。这是指除以前年度延续的国务院或各级政府已研究确定项目和经常性专项业务费项目之外，经财政批准并已确定分年度预算，需在本年继续安排预算的项目和当年新增的需在本年度及以后年度继续安排预算的支出项目。

4. 其他项目。这是指除“前三类支出项目”之外，部门为完成其职责需要在本年度预算中安排的支出项目。

对项目库中的“前三类支出项目”实行滚动管理：项目库中的“前三类支出项目”列入部门预算后，项目的名称、编码、项目的使用方向在以后年度申报预算时不得变动，项目预算按照立项时核定的分年度预算逐年安排。每年项目支出预算批复后，部门和财政要对项目库进行清理。

（三）项目按属性分类

1. 新增项目。这是指本年度新增的需列入预算的项目。

2. 延续项目。这是指以前年度已批准，并已确定分年度预算，需在本年度及以后年度预算中继续安排的项目，不包括以前年度已批准但未确定预算的项目。

二、项目支出预算管理的要求

（一）项目支出预算管理的基本原则

1. 综合预算的原则。项目支出预算要体现预算内外资金统筹安排的要求。

2. 科学论证、合理排序的原则。申报的项目应当进行充分的可行性论证和严格审校，分轻重缓急合理排序后视当年财力状况择优安排。

3. 追踪问效的原则。财政和部门对财政预算资金安排项目的执行过程实施追踪问效，并对项目完成结果进行绩效评价。

（二）项目支出预算的管理要求

实行部门预算改革，编制项目支出预算，要按照建设有中国特色社会主义公共财政的要求，通过建立部门和财政项目库与项目评审制度以及项目绩效考评制度，逐步规范项目支出预算的编制，最终形成一套科学、规

范、合理的项目支出预算管理体系。项目支出预算的管理特点和要求如下：

1. 统筹预算内外财力，实行综合预算管理的原则。项目支出预算要体现预算内外资金统筹安排的要求。财政部门要根据政府的政策目标、财政财力保障程度、部门事业发展需要和紧迫程度，对部门申请的项目将根据财政预算内拨款需求、部门拟投入项目的预算外资金和其他资金来源情况，进行全面评估，统筹考虑各渠道筹款，确定财政安排的项目资金。

2. 运用数量技术方法进行分析选项，实行项目库管理。

（1）坚持“区别特点，分类管理”的原则。将现有各种申请财政预算的专项资金进行合理分类，并根据各类支出项目的特点采取不同的管理形式和适宜操作的方法，保证部门和单位项目支出预算的顺利编制。对专项支出要分类排队，将年度预算编制到具体项目，单位、部门在进行项目可行性分析之后，可申报项目预算，交由财政部门列入项目备选库，财政部门根据各部门事业发展需要和财力可能统筹安排，实行滚动管理。

（2）在科学论证、量力而行的基础上合理排序。项目排序就是各部门依据行使职能和事业发展的需要，在对申报项目进行充分的可行性论证和严格审核的基础上，按照轻重缓急对项目的安排顺序进行排列。项目排序应该遵循“保证重点、兼顾一般”、“先重后轻”、“先急后缓”等原则，根据财力可能，由财政根据项目评估结果，综合考虑国家各项政治、经济政策，结合当年财力状况，优先安排最急需、最可行的项目，确定财政支持的比重。一般要求优先保证党和政府已确定项目和事业发展最急需的项目，将其编报列入第二年预算。不能先将一般项目编报列入预算，而将党和政府确定的硬性支出项目留在执行中追加。

基本建设类项目（不包括财政资金专项安排的基建项目）、其他类项目中的科技三项费用项目、农业综合开发项目等类项目的管理体制与其他项目不同；有关部门安排的项目要排序纳入财政的项目库并按照国家有关规定进行管理。

（3）调整支出结构，体现公共支出需求，实行项目库滚动管理。筛选项目要有利于政府公共服务水平的提高，凡进入项目库的项目，都要经过科学的论证，凡不符合条件的，不予安排；项目的设立要优先在政

府的事权范围内予以考虑，各部门要从严掌握对地方补助的项目，初期一般不予安排。对单位经费中的专项支出进行分类排队，制定滚动项目计划。

3. 专项管理，实行绩效考评制度。

（1）经费预算分项单独申请，实行“按项申报、专款专用、专门核算”的管理办法。专项经费是指为完成专项工程或特定工作任务，需要单独核拨、核算的经费，要按项目申报，财政部门或主管预算单位按项审查核定。由上级主管部门直接下达的专项工程或特定工作任务，一般由主管部门编制专项经费预算，并在下达任务时下达专项经费；由单位根据需要提出申请，报请主管部门审批后确定的，一般需由单位制订计划，编制专项经费预算，并报请主管部门或财政部门批准。

项目本身并不是每年连续的经常性支出项目，客观上要对每次具体发生的不同项目进行预算，又由于每个项目之间没有必然的联系，互相之间独立性较强，每个项目大小不一，形式多样，对其实行定员定额或类似的定额方法是不可能的，对这种专项支出应该以项目预算的形式进行编制归总到部门预算中。对专项开支实行定项管理，并由主管部门汇总，资金由财政部门掌握，可实行政府统一采购，按预算分配给有关部门。

（2）全程管理要坚持绩效原则，实行追踪问效制度。按预算年度所有因素和事项的轻重缓急、效益大小重新测算，对项目投入要素和成本费用等经济效益和社会效益进行分析、审查，采用必要的方案评估和成本—效益分析，开展科学的项目可行性论证，编制项目概算，确保有限的预算资金用于最有价值的项目和用途上。财政机关和各部门对财政预算安排的项目的实施过程及其完成结果进行绩效考评，追踪问效。对投入的项目从立项、执行、完成全过程进行审查监督，不断提高项目资金的使用效率。在立项阶段，要对项目的社会效益和经济效益进行分析审查；在执行阶段，要按项目实施进度拨付资金，并确保资金按规定的用途使用。项目完成后要有决算审查和效果评价。项目支出预算需按有关规定编报资金使用情况，项目完成后报送专项经费支出决算和专项经费使用效果的报告。有关部门要对专项经费建立健全的项目追踪反馈制度，并将考核结果作为下年度项目预算安排的参考。美国的专项拨款实际上在预算年度开始前就按照规定的公式分配落实，决算侧重于合规性、配套性及绩效

的核查。

（三）项目支出预算的管理阶段

1. 前期准备。前期准备，即由项目申请部门在项目列入预算计划之前组织完成的准备工作。包括制定部门发展规划、项目初选的可行性研究报告。先根据国民经济和社会发展规划、部门职责，制定本部门的总体目标和发展规划；再由部门提出项目设想，收集项目所涉及的自然资源、部门经济数据、社会经济数据、市场等有关资料，初步确定项目的规模、总投资和资金筹措来源。

2. 在可行性研究的基础上实行项目库管理。部门申报项目时，要着重进行项目的可行性论证，测定支出概算，并结合政府制定的国民经济和社会发展计划，对提出的项目从技术、财务、成本费用，组织机构、社会效益等方面进行详细的可行性分析，评定项目的可行或不可行，并写出可行性研究报告，列入项目备选库。经过对项目进行分类排序，财政部门根据各部门事业发展需要和财力可能统筹安排。

3. 在项目备选库中确定申报项目及项目支出预算。财政部设计了项目立项文本、项目支出预算表、项目可行性报告摘要和项目评审报告等一整套项目申报文本（范本）。部门向财政机关申报项目支出预算时必须填写财政统一制定的项目申报文本、项目支出预算报表并报送相关申报材料后，统一汇总向财政机关申报项目支出预算。申报材料的具体要求为：新增项目必须按照财政机关的要求填报项目申报书的有关内容并附相关材料；延续项目中项目计划及项目预算没有变化的，可以不再填写“项目申报书”；项目计划和项目预算发生较大变化的，需重新填写“项目申报书”并附相关材料；专项计划项目应当按照国家有关政策规定和核定的年度预算，由该专项主管部门按照有关专项计划项目及其经费管理的规定，统一向财政机关申报；部门应当按照财政机关规定的时间报送项目申报材料，项目申报材料的内容必须真实、准确、完整。

各部门申请项目的时间为编制预算年度内。各部门按财政机关要求填报申请报告，并附项目可行性研究报告，报财政机关审批。项目预算编制要真实、准确，不得弄虚作假。

4. 项目支出预算的核批。财政机关根据国家经济政策，国民经济和社会发展规划，以及项目的紧迫程度，结合项目的可行性报告，对部门申报的项目重点从其预算支出经费方面进行审核，并根据评审结果综合排

序，将排序结果列入项目库。编制年度预算时，财政根据预算年度收入水平和支出能力，确定项目支出限额。在项目支出限额范围内，按项目库的排序确定预算项目，列入预算计划。

部门项目支出预算审核内容主要包括：项目申报单位及所申报的项目是否符合规定的申报条件；项目申报书是否符合规定的填报要求，相关材料是否齐全等；项目的申报内容是否真实可靠，项目预算是否合理；申报项目排序是否合理等。

对预算数额较大或者专业技术复杂的项目以及跨部门或跨年度的大型建设性项目，财政机关和部门可以组织专家或者委托中介机构进行评估后，按程序报政府或国务院批准后再列入预算。部门应对哪些项目进行评审，由部门和财政机关的部门预算管理机构确定。项目评估内容主要包括：一是项目摘要，具体包括申请部门名称、项目简述、估计投资额、筹资计划；二是项目所在部门的描述，介绍部门的主要职能、长远目标及项目与实现这些目标之间的关系；三是具体说明项目的内容、目标、项目成本费用和筹资计划；四是财务评估，包括评估项目资金来源的可靠性和充足性，保证完成项目预定的目标；分析营利性项目的资产负债率、投资收益率等财务指标，保证其偿还债务的能力；五是社会效益，分析项目对社会公众、社会发展、经济、环境等方面的影响。预算要落实到项目，项目之间不许调整，确需调整的，要报经财政部门批准。

5. 项目实施。项目支出预算由财政机关核定，预算一经核定，原则上不得调整。项目支出预算作为部门预算的一部分，经人大批准后执行。执行过程中，发生项目终止、撤销、变更或需追加预算的，必须按照规定的程序报批。

预算项目的资金是有特定用途的，在实施过程中，项目承担单位必须严格执行项目支出预算，保证项目资金专款专用，严禁改变预算资金的用途、提高核定的开支标准和随意扩大或缩小项目规模。项目主管部门按照财政机关批准的项目预算督促项目承担单位积极筹措资金，与有关单位签订协议或合同，实施项目计划。纳入政府采购的项目应按现代政府采购的有关规定执行。

对重大项目，主管部门应定期（季度或半年或全年）向财政机关提供进度报告。一般应包括以下内容：一是项目简述；二是项目的总体进展情况；三是资金的筹措与使用情况；四是项目的组织与管理情况；五是项目

执行中出现的问题及处理意见的建议；六是根据实际情况对项目进度的调整情况。

对项目实际支出超过原投资预算总额并需相应增加财政支出的情况，项目主管部门要出具报告，阐述理由，财政机关进行了解核实，提出处理意见。在项目支出总额不变的条件下，因项目进度调整或其他特殊原因需改变预算年度之间的财政投资数额的情况，主管部门要报告财政机关进行调整。

6. 项目监督、检查，实行绩效考评制度。项目完成后，项目单位要及时组织验收和总结，并将项目完成情况报上级部门；部门要将项目完成情况汇总报送财政机关。项目承担单位和主管部门写出“项目完成报告”，制定数量化的指标来说明项目应达到的成效，报财政机关。财政机关可根据部门的项目完成情况报告采取实地抽查等方式，对项目进行追踪问效，检查项目是否达到了预定目标和成效。考虑到各类项目的不同特性，绩效考评指标和具体办法应分类设计。部门和财政机关要将项目考评的结果分别记人部门项目库和财政机关的项目库。并作为财政机关以后年度审批立项和安排预算的参考依据。

7. 对年度批复的预算项目进行清理，实行滚动管理。项目清理工作要年年做，它是以后年度预算编报的基础，也是项目库中项目滚动管理的基础。每年项目清理的结果以及各部门提供的相关文件，将在项目库管理系统中保存下来。按照项目清理的要求，只对年度批复的预算项目进行清理，年度执行中追加的项目不在项目清理的范围。

财政项目库滚动目前的做法是，延续项目实行滚动管理，与下年新增项目一并申请项目支出预算。财政项目库建设的总体设想是：适应中长期规划编制和项目库建设的要求，部门上报当年预算未安排项目，如部门认为下一年度仍需要安排，则滚动转入下年项目库，同延续项目、下一年度新增项目一起申报项目预算；除党中央、国务院临时批办的特殊事项外，对预算执行中追加的项目必须是进入项目库中的项目，否则，原则上不予安排，实现年初预算安排与预算调整的有机结合。这样既可严格控制执行中的追加，又可保证预算编制、执行追加审核标准的统一、规范，维护预算的严肃性和权威性。

三、项目的确立

（一）项目的申报、审核和批复

项目的申报、审核和批复是部门预算编制流程的重要环节，也是预算管理的一个重要组成部分。在项目申报、审核和批复过程中，各预算单位、各上级管理部门和财政管理部门都承担着不同的职责，各个环节的相互配合是项目顺利实施的保证。

1. 项目申报。项目申报文本是项目管理的基础，也是项目预算安排、管理和实施绩效考评的基本依据。按照规范填报项目文本有利于科学、有效地对项目进行管理。项目申报表是各基层预算单位的基本职责，要准确而严格地按照要求如实填报。

项目申报程序：一是项目单位应按照预算管理级次逐级申报项目，不得越级上报；二是部门对申报的项目审核后，将符合条件的项目纳入本部门项目库；三是对进入各部门项目库的项目，各部门依据职能、事业发展规划，按照轻重缓急原则，择优排序后编制本部门的年度项目支出预算。

2. 项目的审核。财政对部门申报的项目审核后，对符合条件者经过与部门协商后，排序纳入财政项目库。

在财政项目库中，对以下项目，财政和部门可以组织专家或者委托中介机构进行评审：一是延续项目中项目计划和项目预算发生较大变化的；二是新增项目预算数额较大的；三是专业技术复杂的。

项目审核层次——项目应分级进行管理。项目的审核按照部门、财政内设的部门预算管理机构、财政预算总额控制三个级次进行，体现分组管理的不同目标与要求。一是部门审核，部门根据本部门及下属单位的职能需要，对项目进行常规性审核，将符合部门事业发展计划、规划的项目纳入本部门项目库，作为申报年度部门预算的基础信息来源和基本依据。二是部门预算管理机构审核，例如，财政部的部门预算管理司对分管部门汇总上报的项目，根据各部门所承担的不同职能进行规范性审核，并在部门之间综合平衡。三是财政预算总额控制审核，例如，财政部的预算司根据国家发展规划、财力可能及项目申请额度，按类别进行综合平衡，实行总规模控制，即对部门申报项目预算按申请财政拨款总额的一定比例进行控制，例如，2006 年财政部对部门申报项目预算按申请财政拨款总额的

120%进行控制，相应地，部门申请项目支出预算财政拨款数额要在上年度预算批复项目支出预算财政拨款的120%以内。

3. 项目预算安排的方法。

（1）财政项目预算的安排：部门项目纳入财政项目库、安排资金后，形成部门年度项目支出预算。财政机关的部门预算管理机构对所分管的部门申报的项目进行审核后，将符合条件的项目按照部门和政府预算收支科目类（款）进行择优排序，并按要求纳入财政项目库；财政机关的预算管理机构再根据国家有关方针、政策和部门的行政工作任务和事业发展目标，确定当年部门项目支出安排的原则和重点，并根据当年财力状况和财政机关的部门预算机构确定的项目排序，安排项目支出预算，列入部门年度预算。

（2）部门对项目预算的安排：部门通过项目合理排序的操作程序形成项目预算。项目单位应当按照预算管理级次申报项目，不得越级上报。部门对所属预算单位申请的项目先进行审核，将符合条件的项目择优排序后纳入部门项目库；对进入部门项目库的项目，由部门择优排序后汇总向财政机关申报。部门在编制年度支出预算时，应当先用部门以前年度净结余资金优先安排新增的本部门项目支出；在此前提下，根据部门确定的轻重缓急、排序情况，结合财政年度财力状况，安排部门项目支出预算；在年度预算执行中，需要追加项目支出的，除政府或国务院明确批示为当年新增加的任务外，只考虑年度预算批复时没有考虑但必须当年完成的项目，资金安排也应先使用本部门净结余资金，在结余资金不足或没有结余资金的情况下，再考虑追加预算指标。

（二）项目申报文本的组成

部门申报当年预算时，都应该按照财政机关的规定，填写项目申报文本。项目申报文本由项目支出预算汇总表、项目申报书、项目可行性报告和项目评审报告四部分，并附相关材料等组成。

1. 项目申报书。项目申报书的样式见表3—1。项目申报书的填报要求为：一是新增项目中预算数额较大或者专业技术复杂的项目，应当填报项目的可行性报告、项目评审报告。二是延续项目中项目计划及项目预算没有变化的，可以不再填写项目的可行性报告和项目评审报告；延续项目中项目计划及项目预算发生较大变化的，应当重新填写项目可行性报告和项目评审报告。

表 3—1 **项目申报书**

预算年度：20××年

项目名称： 项目编码： 项目单位： 上级单位： 部门：

<table>
<tr><td>项目负责人</td><td colspan="2"></td><td>联系电话</td><td></td></tr>
<tr><td>单位地址</td><td colspan="2"></td><td>邮政编码</td><td></td></tr>
<tr><td>项目类型</td><td colspan="4">1. 行政事业类项目□ 2. 基本建设类项目□ 3. 其他类项目□</td></tr>
<tr><td>项目类别</td><td colspan="4">1. 国务院已研究确定项目□ 2. 经常性专项业务费项目□
3. 跨年度支出项目□ 4. 其他项目□</td></tr>
<tr><td>项目属性</td><td colspan="4">1. 延续项目□ 2. 新增项目□</td></tr>
<tr><td rowspan="2">预算科目</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>项目申请理由及项目主要内容</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>项目总体目标及阶段实施目标</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>项目组织实施条件</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td rowspan="5">项目采购方式</td><td colspan="4">1. 集中采购□ 2. 部门组织统一采购□ 3. 单位分散采购□</td></tr>
<tr><td>品名</td><td>数量</td><td colspan="2">金额</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>项目绩效评价结论</td><td colspan="4"></td></tr>
</table>

说明："项目总体目标"是指项目预期达到的目标以及预期实现的社会、经济和生态效益，应当从定性和定量的角度进行表述。"阶段实施目标"是指项目分阶段实施时，不同阶段的预期目标；分阶段时间以"月"为单位，没有分阶段实施的项目可以不填写。"项目组织实施条件"是指项目单位在实施项目的过程中应当具备的人员条件、资金条件、基础条件及其他相关条件。

"打捆"管理。为加强项目支出管理，统一项目申报与测算口径，避免预算编报和测算"两张皮"的问题，对目前预算编制中的部分项目支出实施"打捆"管理。

"打捆"项目立项的原则：一是只限于项目支出。"打捆"只限于项目支出，基本支出不得打捆。二是必须是延续项目，"打捆"项目必须是今后一定时期内（2年以上，含2年）继续安排的延续项目；下年度不再安排的项目不需打捆。三是跨部门或单位的共担项目。"打捆"项目必须是跨部门或在部门内由多个二级单位共同承担，通常，对同一项目跨部门或由同一部门内多个二级单位共同承担的项目以及同一部门内多个二级单位申请同一性质的支出项目，主管部门在"一上"时可打捆申报。

在实际清理过程中，项目打捆工作由财政机关的部门预算管理机构负责完成，不涉及各部门。项目打捆主要是为了满足财政机关内预算测算的要求而提出的，与部门申报预算没有直接关系。在实际操作过程中，没有要求部门进行打捆。部门预算的目标就是细化预算编制，细化到具体单位。因此，各部门报送到财政的项目清理结果，应和部门预算批复项目一致，尽量细化。

2. 项目支出预算明细表。本表由项目单位根据项目的支出情况和国家规定的支出标准测算填报，需填写项目支出总预算、项目资金来源情况及项目明细支出预算等，参见表3—2。填报时，如果涉及两个或两个以上不同用途的项目，应当在表中分别填列；需填写项目投资总额、项目明细支出预算及项目资金来源情况。本表是审核项目支出预算的重要依据，部门在填写本表明细支出项目时要根据项目支出的具体情况填写。同时，部门要对申请项目预算的测算依据、计算方法做出详细说明。

3. 项目可行性报告。该报告一般由项目单位组织编制，必要时可以委托专业机构编制。项目可行性报告（编写提纲）包括项目基本情况、必要性与可行性研究、项目实施条件、项目风险和不确定性、项目进度与计划安排、项目可行性研究结论等主要内容。部门申报项目时应按照编写提纲的要求填写。

4. 项目评审报告。该报告是对预算数额较大或者专业技术复杂的项目，由财政机关和部门组织专家或者委托中介机构进行评审后所形成的报告文件，主要包括项目基本情况、项目可行性评审、项目预算评审、项目风险与不确定因素、项目评审总体结论等内容，见表3—3。项目评审报告由项目评审专家组和中介机构填写。

表 3—2　　**项目支出预算明细表**

预算年度：20××年　　单位：万元

<table>
<tr><td rowspan="18">项目支出预算及测算依据</td><td rowspan="6">项目资金来源</td><td>来源项目</td><td>预算申请数</td><td>预算批复数</td></tr>
<tr><td>合计</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>财政拨款</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>其中：申请当年财政预算</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>预算外资金</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>其他资金项</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="7">项目支出明细预算</td><td colspan="2">支出明细项目</td><td>金额</td></tr>
<tr><td colspan="2">合计</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">1.</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">2.</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">3.</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="5">测算依据及说明</td><td colspan="3" rowspan="5"></td></tr>
<tr></tr><tr></tr><tr></tr><tr></tr>
</table>

表 3—3　　　　项目评审报告

项目编码：　上级单位：　部门：　评审方式：　专家评审□　中介机构评审□

<table>
<tr><td colspan="4">一、项目基本情况</td></tr>
<tr><td>项目名称</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>项目单位</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>项目类型</td><td colspan="3">1. 行政事业类项目□　2. 基本建设类项目□　3. 其他类项目□</td></tr>
<tr><td>项目类别</td><td colspan="3">1. 国务院已研究确定项目□　2. 经常性专项业务费项目□
3. 跨年度支出项目□　4. 其他项目□</td></tr>
<tr><td>项目属性</td><td colspan="3">1. 延续项目□　2. 新增项目□</td></tr>
<tr><td>项目开始时间</td><td>年　月　日</td><td>项目完成时间</td><td>年　月　日</td></tr>
<tr><td>项目材料及法定手续的完备性</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="4">二、项目可行性评审</td></tr>
<tr><td>立项依据的充分性</td><td colspan="3">内容：项目与国家政策、行政工作任务或事业发展计划的关联性，项目立项的必要性、紧迫性等。</td></tr>
<tr><td>目标设置的合理性</td><td colspan="3">内容：项目总体目标、阶段性目标的合理性，目标实现的可能性，目标的可考核性等。</td></tr>
<tr><td>组织实施能力与条件</td><td colspan="3">内容：项目单位及其合作单位的设施能力与条件，组织实施能力的充分性，进度安排的合理性及环境支撑条件等。</td></tr>
<tr><td>预期社会经济效益</td><td colspan="3">内容：项目预期社会效益、经济效益、效益持续力、主要受益者等。</td></tr>
<tr><td colspan="4">三、项目预算评审</td></tr>
<tr><td>资金筹措情况</td><td colspan="3">内容：项目资金来源的筹措情况、可靠性等。</td></tr>
<tr><td>预算支出的合理性</td><td colspan="3">内容：预算支出内容、额度和标准的经济合理性，依据的充分性，不合理预算所涉及的金额等。</td></tr>
<tr><td colspan="4">四、项目风险与不确定因素</td></tr>
<tr><td>风险与不确定因素</td><td colspan="3">内容：项目的风险与不确定因素、项目单位对风险的认识、应对措施的有效性等。</td></tr>
<tr><td colspan="4">五、评审总体结论</td></tr>
</table>

续前表

<table>
<tr><td>评审
意见</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>建议</td><td colspan="5">1. 优先选择□　　2. 可选择□　　3. 慎重选择□</td></tr>
<tr><td>评审
机构</td><td colspan="5">评审机构名称：
机构负责人（签字）：
（公章）</td></tr>
<tr><td rowspan="4">评审专家组</td><td colspan="5">评审专家组名单</td></tr>
<tr><td>编号</td><td>姓名</td><td>单位</td><td>职称职务</td><td>签名</td></tr>
<tr><td>…</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="5">评审专家组组长（签字）：

评审日期：　　年　月　日</td></tr>
</table>

5. 项目支出预算汇总表。该表包括行政事业类项目支出预算表（汇总）；基本建设类项目支出预算表（汇总）；其他类项目支出预算表（汇总）和项目支出预算明细表，分别反映不同类项目的总投资和资金来源情况，格式见表3—4。

表3—4　　行政事业（基本建设、其他）类项目支出预算表（汇总）

预算年度：20××年　　01表

单位：万元

科目编号	科目名称（项目）	项目排序号	起始年	终止年	项目单位	总投资		本年安排投资			
						合计	其中：财政拨款	合计	财政拨款	预算外资金	其他资金

本表各类项目预算表的具体填报分别要求与部门预算报表中的项目支出预算表06表的口径一致，并与项目支出预算明细表相符，项目支出预算明细表反映申请预算项目的明细支出预算和资金来源情况。

四、项目库的管理

项目库是项目支出预算的重要组成部分，是对申请预算的项目进行规范化、程序化管理的数据库系统。进入项目库中的项目应该是经过严格论证、审核后的合规项目。项目库是开放式的，透明的。各部门应在规定的时间将项目补充进入项目库，除因重大政策调整或难以预料的因素而增加临时性项目外，其他正常项目均从项目库中抽调。

（一）项目库的管理原则：统一规划，分级管理

1. 统一规划，统一建库。项目库管理系统由财政机关统一设计，统一规划，统一制定项目申报文本、项目支出预算报表的格式，统一开发计算机应用软件和应用程序，各部门按有关规定填制和上报项目数据。例如，由财政部统一制定中央部门项目库管理的规章制度、项目申报文本，统一设计计算机应用软件。

2. 分级管理。部门和财政机关按照规定对各自设立的项目库实行分级管理。项目库分为部门项目库和财政项目库，其中，财政部项目库的管理又区分为部门预算管理司和总预算两个层次，由此，一共设立备选库、初审分库和预算总库三个层次（见图3—1），部门和财政机关按规定对各自设立的项目库进行管理。

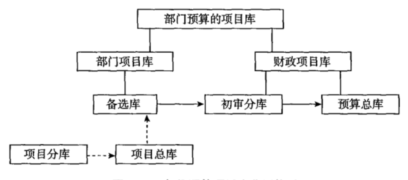


图3—1　部门预算项目库分层体系

(1) 部门项目库。部门项目库由部门按照申报项目支出预算的要求，结合本部门特点，对所属单位申报的项目进行筛选排序后设立。部门项目库实行开放式管理，部门所属单位可随时向部门申报项目预算，部门结合本部门特点，在日常管理中可对所属单位申报的项目进行筛选、排序，设立部门项目库，在申请部门年度预算时统一向财政申请项目预算。部门项目库由部门负责本部门预算管理工作的财务主管机构进行具体管理。

(2) 财政项目库。财政项目库是财政根据项目支出预算管理的需要，结合财力可能，对本级各部门所报项目进行筛选排序后设立。具体而言，部门将选择的项目输入部门备选库，按程序报有预算分配权的部委和财政进行初审和终审，审核情况和排序结果通过预算总库反映出来。财政部项目库由财政部的部门司和预算司分别进行具体管理；部门项目库虽然由负责本部门内的预算财务主管机构进行管理，但部门可以结合本部门业务工作的需要在所属单位和部门内设的职能机构设立项目分库。

(二) 项目库的管理方式：合理排序、滚动管理

项目库的管理方式：项目库中的项目应当按照轻重缓急进行合理排序，并实行滚动管理。

1. 合理排序：项目库中项目的排序。项目库中的项目应当按照轻重缓急进行合理排序。项目排序是项目支出预算管理的重要内容。在保证全面执行党和国家各项政策需要的同时，根据政策需要和可能，统筹安排，从紧编制支出预算，要利用现代科技手段，区分轻重缓急，建立项目库，根据轻重缓急对备选项目进行排序。

排序原则：一是项目类别的划分中“前三类支出项目”的延续项目予以优先排序；二是其他项目根据政府财力状况，按照项目的轻重缓急、择优遴选后进行排序。

排序方式：一是部门对申报的项目按照政府预算收支科目类（款）在项目库中进行排序；二是财政对部门申报的项目按照政府预算收支科目类（款）在项目库中分部门进行排序。

2. 滚动管理。滚动管理是指将项目库中的项目分为延续项目和当年新增项目在资金上所进行的预算安排。每年项目支出预算批复后，部门应当按照财政编制部门预算的要求，将延续项目和当年预算未安排的项目滚动转入以后年度，与新增项目一并申请以后年度项目预算。2003 年实行项目滚动管理后，已纳入部门和财政项目库但当年未作安排的项目以及需

要下年继续安排的延续项目，将自动滚入下年（部门可按要求对部门和财政项目库中的项目进行调整），与下年申报的新增项目一起编报项目预算，并在同等条件下优先安排。这样将大大减少部门申报项目的工作量。因此，部门和单位在设立项目库时，要认真审核，将合规项目纳入项目库，并根据部门和单位行政工作及事业发展的需要以及上年预算安排项目的情况和当年财政资金支持方向，制定一定周期（两年或三年）的项目规划，并根据当年实际情况申报合适数量的项目，不可盲目申报项目，片面追求申报项目的数量。

（三）项目的可行性分析

1. 项目目标合理、论证充分。部门向财政申报的项目应当同时具备以下条件：一是符合国家有关方针政策和财政资金支持的方向、范围；二是属于本部门行政工作和事业发展需要安排的项目；三是有明确的项目目标、组织实施计划和科学合理的项目预算，并经过充分的研究和论证。

2. 分析技术和方法科学。对财政性支出项目的可行性分析不能像私人投资项目的评估一样运用显性的成本—收益方法进行评估和取舍，而需要采取宏观经济分析方法。在项目可行性分析过程中，可运用各种财务分析方法和评估技术手段进行定性、定量分析。

（1）综合成本—收益分析法。这是成本—收益法的扩展运用。例如，水利建设投资项目完全没有直接收益和利润而言，但其对周边居民生活安全、生产正常运作提供了保障，运用综合成本效益分析将每年用于抗洪的人力、物力成本、居民的生活安全感、企业投资安全感等综合折算与水利建设的一次性成本进行比较，得出可行性报告。一般而言，涉及安全方面的问题，只要有财力，应尽量予以满足。

（2）最低费用选择法。此法不用货币计量备选的财政支出方案的社会效益，而是只计算每项备选方案的有形费用，并以“费用最低”为择优标准。适用于满足一定单一目标的方案中成本最低的方案。

（3）最低费用与综合成本—收益结合法。大型购置、大型修缮费用等可以采用最低费用与综合成本—收益方法相结合的办法，对项目先进行成本—收益可行性分析，然后将具体项目分成若干小项目，运用费用最低法选择最佳的方案组合。

3. 形成项目可行性报告。可行性分析最终形成的项目可行性报告要注意从项目单位的基本情况，项目实施的必要性、可行性，实施的条件，

项目进度与计划安排等几个方面进行编写。

第五节 部门预算的报表体系

一、我国部门预算报表体系的改进

一套逻辑清晰、内容简化、完整合理的部门预算报表体系，有助于部门有计划地开展工作，也有助于加强预算管理及预算监督。部门预算报表反映部门年度预算收支规模、事业发展重点等基本内容，是部门预算的主要表现形式。

（一）改革初期，部门预算报表体系的缺陷

1. 预算报表收入和支出分类不尽合理。

2. 报表数量过多，且同一数据分布在不同报表中，需要重复录入、重复修改。

3. 报表之间的钩稽关系复杂，给使用单位的数据录入、审核和修改调整带来诸多不便，加大了预算单位的工作量和编制难度，增加了错误发生的概率，并对预算及时、准确的批复产生了不利影响。

4. 从计算机数据库管理看，由于同一数据需要储存在不同的报表中，格式不尽一致，既不便于管理，又为软件的设计和操作设置了障碍。

5. 数据的分散管理造成报表数据结构不稳定，用户取数困难、软件运行速度下降，已成为预算编制过程中的瓶颈。

（二）部门预算报表的改进原则

1. 配合改革的原则。根据政府预算收支分类、基本支出预算和项目支出预算等方面的改革进展情况，对具体报表格式进行适当调整。

2. 结构稳定的原则。为保证部门预算报表数字的连续性和可比性，对部门预算报表的整体结构应保持相对稳定，不宜做较大变动。

3. 简捷高效的原则。在满足预算编制和预算管理的前提下，利用先进的计算机管理方式，尽可能减轻部门的工作量。

（三）部门预算报表改进的内容

2003 年起，财政部改进了部门预算报表的设置，其特点如下：

1. 运用数据库管理模式，在保持部门预算报表基本体系相对稳定的

前提下，实行数据库集中管理，对部门预算数据录入方式做出了较大改革。

2. 引入了录入表和预算表的概念。

录入表，即数据录入表。对录入表实行数据库管理，内部结构基本稳定，仅在录入或修改预算数据时使用。录入表主要是完成部门预算最基本数据的录入，格式比较固定，不同年度之间在结构上不会发生大的变化，便于单位财务人员长期使用。

预算表是在录入表的基础上根据预算管理的需要由软件自动生成的输出报表。输出表是根据预算单位预算管理的需要，对数据录入报表的基础数据进行处理，按照定义好的报表格式输出的各类预算报表，可由财政部门根据需要灵活制定。输出报表年度间可以有很大的变化，年度内也可以进行更新，但不影响已录入的数据。

3. 部门预算报表分为单位基本录入报表、部门报送报表和财政部门报表三部分。

（四）部门预算报表新体系的优点

按照以项目为核心进行部门预算编制的要求，把部门预算业务处理过程中涉及的各种数据表格划分为数据录入表和输出报表两类，不仅使部门预算报表体系从形式上发生了变化，更主要的是部门预算报表从单纯满足预算编制转向全面支持预算管理和改革。这种表格设计的具体优点如下：

1. 规范预算填报内容，使预算编制更加简便、直观、灵活，提高预算信息的利用率。

2. 改变了录入方式，相同数据只需要录入一次，使部门编制工作量大大减少，减少重复劳动，工作效率显著提高。

3. 数据录入的简化，使计算机存储更加集中，运算速度明显提高，系统的版本升级更加连贯。

4. 数据库集中管理模式的运用，为系统地进行预算数据的分析、跨年度横向比较提供了方便，有利于做好预算编制工作。

5. 数据库管理的实施，预算网络的运用，可以使财政机关与各部门之间预算编制信息的经常性交流成为现实。有关部门可以通过及时掌握部门基础资料和项目库的动态情况，从而为定员定额的合理制定和项目库的滚动管理创造了有利条件。

2007 年中央部门预算录入表共设置了 12 张表，预算报表共设置 14 张

收支预算表、1张政府采购预算表和1张单位人员情况基本数字表。预算表是在录入表的基础上自动生成，不需录入、填制。

二、部门预算录入表的构成

所有部门预算录入表中存在共同项目及其填列方法。科目编码：填列《××年政府收支分类科目》的收入分类或支出功能分类科目的“类”、“款”、“项”的编码。单位代码：部门填列财政制定的本部门代码，部门所属预算单位填列部门制定的单位代码。单位名称（科目）：按“行政单位”、“事业单位”、“其他单位”三类划分依次填列，单位名称下按预算支出科目“类”、“款”、“项”填列。

1. 录入01表——收入预算录入表。本表反映本部门本年度收入预算的各项资金来源渠道，格式参见表3—5。

表3—5　　收入预算录入表

预算年度：20××年　　录入01表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	上年结转				财政拨款收入	行政单位预算外资金收入	上级补助收入	事业收入		事业单位经营收入	附属单位上缴收入	其他收入	用事业基金弥补收支差额
				小计	财政拨款结余资金	预算外资金	其他资金				金额	其中：预算外资金				
		行政单位														
		事业单位														
		其他单位														
		合计														

说明：①本表数据钩稽关系：[“事业收入：金额”(列)]≥[“事业收入：其中：预算外资金”(列)]，即每一事业单位的每一类、款、项的事业收入数应大于或等于其预算外资金收入数。

②对每一单位、每一科目：合计＝上年结转＋财政拨款收入＋行政单位预算外资金收入＋上级补助收入＋事业收入＋事业单位经营收入＋附属单位上缴收入＋其他收入＋用事业基金弥补收支差额。

2. 录入 02 表——基本支出预算录入表。本表的“支出分类”按照一般预算支出科目中“目”级科目，填列部门的基本支出人员经费和日常公用经费的相关支出。格式参见表 3—6。

表 3—6　　基本支出预算录入表

预算年度：20××年　　录入 02 表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	支出分类	支出合计	资金来源			
					合计	财政拨款	预算外资金	其他资金
		行政单位						
			人员经费					
			资金来源录入行	×				
			支出经济分类		×	×	×	×
			日常公用经费					
			资金来源录入行	×				
			支出经济分类		×	×	×	×
		事业单位						
		其他单位						
		合计						

说明：①对每一单位、每一科目：人员经费＝工资福利支出＋对个人和家庭的补助支出。

工资福利支出＝基本工资＋津贴补贴＋奖金＋社会保障缴费＋伙食费＋伙食补助费＋其他工资福利支出。

对个人和家庭的补助支出＝离休费＋退休费＋退职（役）费＋抚恤金＋生活补助＋救济费＋医疗费＋助学金＋住房公积金＋提租补贴＋购房补贴＋奖励金＋其他对个人和家庭的补助支出。

②日常公用经费＝办公费＋印刷费＋水费＋电费＋邮电费＋取暖费＋物业管理费＋交通费＋军用油料费＋差旅费＋维修（护）费＋会议费＋培训费＋招待费＋福利费＋专用材料费＋办公设备购置费＋专用设备购置费＋装备购置费＋交通工具购置费＋咨询费＋手续费＋招待费＋劳务费＋委托业务费＋工会经费＋专用燃料费＋被装购置费＋军队其他运行维护费＋其他商品和服务支出。

③本表表内数据钩稽关系：[“支出合计”(列)]＝[资金来源下“合计”(列)]。即每一单位的每一类、款、项的支出合计数应等于资金来源下的合计数。

④资金来源合计＝财政拨款＋预算外资金＋其他资金。

3. 录入 03 表——项目支出预算录入表。本表填列项目支出预算的具体项目及其有关内容，格式参见表 3—7。如果某一项目由几个基层单位共同承担，则该项目预算下达给哪个单位就由哪个单位负责填报；如果预算下达给几个单位，则由这几个基层单位分别填报；确实无法划分的，本表由“部（委、办、局）本级”（中央）汇总填报。

表 3—7 **项目支出预算录入表**

预算年度：20××年 录入 03 表

填报单位： 单位：万元

科目编码	科目名称（项目）	项目排序号	项目编码	起始年	终止年	项目单位	项目类型	是否政府采购	政府采购金额	总支出							
										合计	财政拨款			预算外资金	其他资金	专项建设基金	银行贷款
											小计	建设性资金	财政专项资金				
	行政单位																
	事业单位																
	其他单位																
	合计																

科目编码	科目名称（项目）	截至上年年底累计安排支出								本年安排支出								
		合计	财政拨款			预算外资金	其他资金	专项建设基金	银行贷款	合计	财政拨款			预算外资金	其他资金		专项建设基金	银行贷款
			小计	建设性资金	财政专项资金						小计	建设性资金	财政专项资金		小计	其中：使用以前年度财政拨款净结余资金		
	行政单位																	
	事业单位																	
	其他单位																	
	合计																	

说明：①项目排序号：填列根据本部门的行政工作任务或事业发展计划，对申请预算的项目按照轻重缓急的原则确定的项目排序号码。号码以自然数的顺序排列，即以 1，2，3，4，…，N 排序。

②项目编码：按照财政统一规定的项目编码规则进行填写。一般情况下，1～3位为部门码，4～6位为二级预算单位码，7～8位为公历年号的后两位，9～13位为项目自身码；对于二级预算单位下还有三级预算单位的，可分配9～10某一号段对应某一三级单位，以防止二级预算单位汇总时造成重码，四级、五级预算单位以此类推。对跨部门项目，由财政部统一制定项目编码下发使用，其编码中的1～6位固定为“999999”，其余码按一般情况的规则制定；对同一部门下跨单位的项目，由该部门统一制定项目编码下发使用，其编码中的1～3位仍为部门码，4～6位固定为“999”三位，其余码按一般规则制定；对跨年度项目，其编码中的7～8位“年号”码按第一次申报的年份填写，以后年度的项目编码均不能改变。每个项目只对应一个编码，对任何一个项目，该编码是唯一的、固定不变的。

③对每一项目：合计＝财政拨款＋预算外资金＋其他资金＋专项建设基金＋银行贷款；

“财政拨款”小计＝建设性资金＋财政专项资金。

[总支出：财政拨款下“建设性资金”(列)] ≥ [本年安排支出：财政拨款下“建设性资金”(列)]。

[总支出：财政拨款下“财政专项资金”(列)] ≥ [本年安排支出：财政拨款下“财政专项资金”(列)]。

④ [总支出下“合计”(列)] ≥ [截至上年年底累计安排支出下“合计”(列)] ＋ [本年安排支出下“合计”(列)]。即每一项目总投资下的每一列的支出小计数应大于或等于截至上年年底累计安排支出下“合计”(列)与本年安排支出下“合计”(列)之和。

⑤ [其他资金下“小计”(列)] ≥ [“使用以前年度财政拨款净结余资金”(列)]。

⑥ [政府采购金额(列)] ≤ [本年安排支出下“合计”(列)]。

4. 录入04表——经营及往来支出预算录入表。本表反映部门的经营支出和上下级之间的调拨支出，格式见表3—8。

表3—8　　经营及往来支出预算录入表

预算年度：20××年　　录入04表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	上缴上级支出	事业单位经营支出	对附属单位补助支出
		行政单位				
		事业单位				
		其他单位				
		小计				

说明：对每一单位、每一科目：合计＝上缴上级支出＋事业单位经营支出＋对附属单位补助支出。

5. 录入05表——预算外资金收入预算录入表。本表格式参见表3—9，表中“本年预算”项目只填列经批准的行政事业性收费、政府性基金（资金、附加）等四种类型的收入内容，未经批准的预算外资金收入项目不能填列。

表3—9　　预算外资金收入预算录入表

预算年度：20××年　　录入05表

填报单位：　　单位：万元

项目	执收单位	合计	上年结转	本年预算
一、行政事业性收费				
二、主管部门集中收入				
小计				
⋮				
四、其他预算外收入				
小计				
合计				

说明：对每一项目：合计=上年结转+本年预算。

6. 录入06表——政府性基金收入预算录入表。本表反映部门或单位各项政府性基金当年收入的具体项目及其情况，格式参见表3—10。

表3—10　　政府性基金收入预算录入表

预算年度：20××年　　录入06表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	单位代码	科目名称（项目）	合计	上年结转	本年预算
		合计			

说明：对每一项目：合计=上年结转+本年预算。

7. 录入07表——政府性基金支出预算录入表。本表反映部门或单位的各项政府性基金当年支出的具体项目及其情况，格式参见表3—11。

表3—11 **政府性基金支出预算录入表**

预算年度：20××年 录入07表

填报单位： 单位：万元

科目编码	单位代码	科目名称（项目）	合计	基本支出			项目支出
				小计	人员经费	日常公用经费	
		合计					

说明：①对每一科目：合计＝基本支出＋项目支出。

②“基本支出”小计＝人员经费＋日常公用经费。

8. 录入08表——政府采购预算录入表。本表反映部门或单位用日常公用经费采购通用商品的情况，格式参见表3—12。

表3—12 **政府采购预算录入表**

预算年度：20××年 录入08表

填报单位： 单位：万元

科目编码	科目名称（品目）	项目单位	计量单位	采购数量	本年预算				投入使用或开工时间
					小计	财政拨款	预算外资金	其他资金	
	一、货物类								
	计算机								
	计算机通用软件								
	服务器								
	网络设备								
	扫描仪								
	投影仪								
	打印机								
	摄影摄像器材								
	程控交换机								

续前表

科目编码	科目名称（品目）	项目单位	计量单位	采购数量	本年预算				投入使用或开工时间
					小计	财政拨款	预算外资金	其他资金	
	电话机								
	传真机								
	复印机								
	汽车								
	电梯								
	锅炉								
	空调机								
	复印纸								
	办公家具								
	印刷设备								
	建筑装饰材料								
	变配电室设备								
	二、工程类								
	统一组织的房屋（含宿舍）修缮、装修								
	三、服务类								
	汽车维修								
	汽车保险								
	汽车加油								
	规定的印刷项目								
	规定的会议服务								
	工程监理								
	合计								

说明：对每一采购项目："本年预算"小计＝财政拨款＋预算外资金＋其他资金。

9. 录入 09 表——单位人员情况基本数字录入表。本表反映行政、事

业单位人员的基本情况，格式参见表 3—13。本表填列范围仅限于行政、事业单位人员，不包括企业等其他单位人员。本表按行政单位和事业单位分别填列，要求各部门逐级汇总按二级预算单位列示。

表 3—13　　单位人员情况基本数字录入表

预算年度：20××年　　录入 09 表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	在职人员			离休人员实有数	退休（职）人员实有数	学生人员实有数	其他人员			
			编制数	编制内实有数	其他				工人	长期聘用人员	临时工	遗属人员
		行政单位										
		事业单位										
		合计										

对单位同一人员在多个预算科目中列支人员经费，导致人数重复统计的情况，单位在填列人员人数时，统一按该人员开支“基本工资”使用的预算科目填列，其他科目不再反映。部门要确保汇总的人员编制数与中编办核批数、实有数与实际情况均保持一致。

10. 录入 10 表——预算内行政事业性收费收入预算录入表。本表填列部门所有已纳入预算的行政事业性收费的有关情况，格式参见表 3—14。

表 3—14　　预算内行政事业性收费收入预算录入表

预算年度：20××年　　录入 10 表

填报单位：　　单位：万元

科目编号	科目名称（项目）	执收单位	本年预算
	合计		

11. 录入 11 表——净结余资金来源及科目调整情况录入表。本表填列预算年度行政事业类项目、基本建设类项目和其他类项目使用以前年度净结余资金的来源及科目调整情况，格式参见表 3—15。本表与录入 03 表填列“使用以前年度财政拨款净结余资金”的项目对应。净结余资金来源及科目调整情况：填列预算年度政府预算收支科目一般预算支出科目的科目名称（基本建设支出除外，按规定不允许使用基本建设支出结余资金来安排项目支出），如净结余资金来源为多个科目，应在“净结余资金来源及科目调整情况”部分分行填列。

表 3—15　　净结余资金来源及科目调整情况录入表

预算年度：20××年　　录入 11 表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	科目名称（项目）	项目编号	项目单位	净结余资金来源及科目调整情况						备注
				调整科目编码	科目名称	小计	使用国库集中支付改革前结余	使用国库集中支付改革后结余		
								直接支付结余	授权支付结余	
	行政单位									
	事业单位									
	其他单位									
	合计									

说明：①凡涉及动用以前年度净结余资金安排当年预算项目的必须填列此表。动用净结余资金涉及调整科目的，应在“调整科目编码”和“科目名称”中填列调整前的科目编码及名称；不涉及调整科目的，应在“调整科目编码”和“科目名称”中填列原科目编码及名称。

②每一项目的小计＝使用国库集中支付改革前结余＋直接支付结余＋授权支付结余。

12. 录入 12 表——行政事业单位住房改革支出预算录入表。本表反映行政事业单位住房改革支出的总额、资金来源的结构以及单位人员基本情况，格式参见表 3—16。

表 3—16

行政事业单位住房改革支出预算录入表

预算年度：20××年

录入 12 表

填报单位：

单位：万元

项目	支出总额	上年末结余		上年末售房收入结余		用预算外资金安排本年支出	用其他资金安排本年支出	申请用财政拨款安排本年支出	单位基本情况					
									在职职工人数(人)		离退休职工人数(人)	上年职工基本工资及津(补)贴总额	预算年度职工基本工资及津(补)贴总额	报告年度年末结余
		小计	其中：安排本年支出	小计	其中：按 20%安排本年支出				编制内	其他				
一、行政单位														
(一)住房公积金														
(二)提租补贴														
(三)购房补贴														
1. 按月补贴														
2. 无房一次性补贴														
3. 未达标补贴														
4. 级差补贴														
二、事业单位														
…														
三、合计														
…														

说明：①本表包括基金支出(政府住房基金支出一购房补贴支出)和一般预算支出(住房改革支出)。

②对每一项目：申请使用财政拨款安排本年支出＝支出总额－“上年末结余”安排本年支出－“上年末售房收入结余”按 20%安排本年支出－用预算外资金安排本年支出－用其他资金安排本年支出。

在录入表之间存在钩稽关系，同时对调拨性交叉资金需要避免重复列报，包括：一是同一笔资金在同级跨类（款、项）级科目之间调剂使用时，不得在两类（款、项）科目内同时列收列支，凡是资金调入类别中列的收支在资金调出类别要进行相同数额的相应冲减，即不得重复计算，该项资金在两类（款、项）科目的收入合计数、支出合计数保持不变。二是同一笔资金的同类（款、项）跨级调拨，上级汇总预算报表应进行相应的抵销调整处理，如“对附属单位补助支出”和“上级单位补助收入”，以免虚增虚减收、支数额。三是同一笔资金出现既跨级又跨类（款、项）的情况时，应按照先处理跨级问题再处理跨类（款、项）问题的原则进行抵销、调整处理。四是横向课题费处理，财政预算内资金安排的课题费，预算下达给哪个部门（单位）就由哪个部门（单位）统一编制，部门（单位）将课题费分解到其他部门（单位），其他部门（单位）在编制预算时不填列。非财政预算内资金安排的课题费编列到其他收入。

三、部门预算表的构成

预算表是在录入表的基础上自动生成的输出表，不需录入。部门预算表共设置 12 张收支预算表、1 张政府采购预算表和 1 张单位人员情况基本数字表。

1. 预算 01 表——收支预算总表。本表由录入 01、02、03、04 表生成，格式见表 3—17。设计这张表的目的主要是反映部门支出功能分类科目的总体情况（不含各部门的政府性基金收支情况）。本表收入总计包括本年收入合计、用事业基金弥补收支差额和上年结转。其中，本年收入合计包括：财政拨款收入、行政单位预算外资金收入、上级补助收入、事业收入、事业单位经营收入、附属单位上缴收入、其他收入。表的支出总计包括本年支出合计、结转下年。其中，本年支出合计包括部门按支出功能分类科目类级编码依次列示的部门当年预算涉及的支出。本年收入大于支出的部分，在结转下年中用正数反映，但当年安排财政预算内拨款不得结转下年。

表 3—17　　　　　　　　　　**收支预算总表**

预算年度：20××年　　　　　　预算 01 表

填报单位：　　　　　　　　　　　　　　单位：万元

收入		支出	
项目	预算数	项目	预算数
一、财政拨款		一、一般公共服务	
二、行政单位预算外资金		二、外交	
三、上级补助收入		三、国防	
四、事业收入		四、教育	
五、事业单位经营收入		五、科学技术	
六、附属单位上缴收入		…	
七、其他收入		…	
本年收入合计		本年支出合计	
用事业基金弥补收支差额		结转下年	
上年结转			
收入总计		支出总计	

说明：本表收入总计应等于支出总计，上年结转和结转下年都不得为负数，即各部门不能编制赤字预算。

2. 预算 02 表——收入预算表。本表由录入 01 表生成，格式见表 3—18。本表要求部门逐级汇总按二级预算单位列示。设计本表的目的有，一是反映部门和所属二级单位的收入总体情况；二是反映部门和所属二级预算单位分项收入情况，包括上年结转、财政拨款收入、行政单位预算外资金收入、上级补助收入、事业收入、事业单位经营收入、附属单位上缴收入、其他收入及用事业基金弥补收支差额；三是反映部门收入在行政单位、事业单位和其他单位三种单位类型的分布情况；四是反映部门所属二级预算单位分科目的收入情况。

表 3—18 收入预算表

预算年度：20××年 预算 02 表

填报单位： 单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	上年结转				财政拨款收入	行政单位预算外资金收入	上级补助收入	事业收入		事业单位经营收入	附属单位上缴收入	其他收入	用事业基金弥补收支差额
				小计	财政拨款结余资金	预算外资金	其他资金				金额	其中：预算外资金				
		行政单位														
		事业单位														
		其他单位														
		合计														

说明："上年结转：财政拨款结余资金"指预计本年将使用的以前年度的财政拨款结余资金，不是累计上年年底的数字。事业单位使用事业基金填列在"用事业基金弥补收支差额"列，"用事业基金弥补收支差额"列预计用事业基金弥补当年收支差额的数额；只有事业单位预计当年年收入小于支出时，才可以用事业基金弥补收支差额。"其他资金"需在文字说明中列明明细内容。"其他收入"主要是指银行存款利息收入、捐赠收入等内容。

3. 预算 03 表——支出预算表。本表由录入 02、03、04 表生成，格式参见表 3—19。本表是一张总表，要求各部门逐级汇总按二级预算单位列示。设计本表的目的：一是反映部门和所属二级预算单位的支出总体情况；二是反映部门和所属二级预算单位分项支出情况，包括基本支出、项目支出、上缴上级支出、事业单位经营支出及对附属单位补助支出；三是反映部门支出在行政单位、事业单位和其他单位三种单位类型的分布情况；四是反映部门所属二级预算单位分科目的支出情况。

表 3—19 支出预算表

预算年度：20××年 预算 03 表

填报单位： 单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	基本支出	项目支出	上缴上级支出	事业单位经营支出	对附属单位补助支出
		行政单位						

续前表

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	基本支出	项目支出	上缴上级支出	事业单位经营支出	对附属单位补助支出
		事业单位						
		其他单位						
		合计						

说明：住房改革支出使用以前年度售房收入结余安排本年购房补贴支出不在本表中反映，填列基金预算收入表和基金预算支出表。

4．预算 04 表——基本支出人员经费预算表。本表由录入 02 表生成，格式见表 3—20。设计本表的目的：一是反映部门和所属二级预算单位基本支出中的人员经费总体情况和分项支出情况；二是反映部门基本支出人员经费在行政单位、事业单位和其他单位三种单位类型的分布情况；三是反映部门所属二级预算单位基本支出人员经费支出分科目的支出情况。

表 3—20　　　　基本支出人员经费预算表

预算年度：20××年　　　　预算 04 表

填报单位：　　　　单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	工资福利支出						对个人和家庭的补助支出								
				小计	基本工资	津（补）贴奖金	社会保险缴费	伙食及补助费	其他	小计	离退休及退职（役）费	抚恤及救济费	医疗费	助学金	住房公积金	提租补贴	购房补贴	其他
		行政单位																
		事业单位																
		其他单位																
		合计																

5. 预算 05 表——基本支出日常公用经费预算表。本表由录入 02 表生成，格式见表 3—21。设计本表的目的：一是反映部门和所属二级预算单位基本支出中的日常公用经费总体情况和分项支出情况；二是反映部门基本支出中的日常公用经费在行政单位、事业单位和其他单位三种单位类型的分布情况；三是反映部门所属二级预算单位基本支出日常公用经费分科目的支出情况。

表 3—21　　基本支出日常公用经费预算表

预算年度：20××年

预算 05 表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	办公费	印刷费	水电费	邮电费	取暖费	物业管理费	交通费	差旅费	维修费	会议费	培训费	福利费	专用材料费	办公设备购置费	专用设备购置费	交通工具购置费	其他费用
		行政单位																		
		事业单位																		
		其他单位																		
		合计																		

6. 预算 06 表——项目支出预算表。本表由录入 03 表生成，格式见表 3—22。设计本表的目的：一是反映部门项目支出总体情况；二是反映部门项目的起止年限、项目单位、总支出及本年安排支出情况；三是反映部门项目支出资金来源情况；四是反映部门项目分科目、项目的支出情况。

表 3—22　　　　　　　　　　　　**项目支出预算表**

预算年度：20××年　　　　　　　　　　　　预算 06 表

填报单位：　　　　　　　　　　　　　　　　单位：万元

科目编码	科目名称（项目）	项目编码	项目排序号	起始年	终止年	项目单位	是否政府采购	政府采购金额	总支出				本年安排支出合计						
									合计	财政拨款			合计	财政拨款			预算外资金	其他资金	
										小计	建设性资金	财政专项资金		小计	建设性资金	财政专项资金		小计	其中：使用以前年度财政拨款净结余资金
	行政单位																		
	事业单位																		
	其他单位																		
	合计																		

说明：中央部门对于 50 万元以上的货物或服务项目、60 万元以上的新建、改建、扩建和装修等建设工程项目，在“是否政府采购”列示“是”。“建设性资金”填列由发改委（国管局）安排的用于基本建设方面的项目支出预算数；“财政专项资金”填列由发改委（国管局）安排之外的财政资金安排的项目支出预算数。

7. 预算 07 表——财政拨款支出预算表。本表由录入 02、03 表生成，格式见表 3—23。设计本表的目的：一是反映部门和所属二级预算单位财政拨款支出总体情况；二是反映部门和所属二级预算单位财政拨款在各预算科目之间的分布情况；三是反映部门和所属二级预算单位财政拨款在基本支出及项目支出中的分布情况；四是反映财政拨款在行政单位、事业单

位和其他单位三种单位类型的分布情况。

表 3—23　　财政拨款支出预算表

预算年度：20××年　　预算 07 表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	单位代码	单位名称（科目）	合计	基本支出			项目支出				
				小计	人员经费	日常公用经费	小计	国务院已研究确定项目	经常性专项业务费项目	跨年度支出项目	其他项目
		行政单位									
		事业单位									
		其他单位									
		合计									

8. 预算 08 表——政府性基金收入预算表。本表由录入 06 表生成，格式与录入 06 表相同，参见表 3—10。设计本表的目的：一是反映部门的政府性基金收入总体情况；二是反映部门的政府性基金分科目、项目收入情况。

9. 预算 09 表——政府性基金支出预算表。本表由录入 07 表生成，格式与录入 07 表相同，参见表 3—11。设计本表的目的：一是反映部门的政府性基金支出总体情况；二是反映部门的政府性基金分科目、项目支出情况。

10. 预算 10 表——预算内行政事业性收费收入预算表。预算 10 表由录入 10 表生成，参见表 3—24。设计本表的目的：一是反映部门所有已纳入预算的行政事业性收费的有关情况；二是反映国家法律、法规规定以及国务院、财政部和国家发展和改革委员会批准的现已纳入预算管理的行政事业性收费项目。

表 3—24　　　　预算内行政事业性收费收入预算表

预算年度：20××年　　　　预算 10 表

填报单位：　　　　单位：万元

科目编码	科目名称（项目）	合计	执收单位	本年预算
	合　　计			

11. 预算 11 表——预算外资金收入预算表。本表由录入 05 表生成，格式与录入 05 表相同，参见表 3—9。设计本表的目的：一是反映部门预算外资金收入的构成情况；二是反映部门预算外资金收入执收单位的情况；三是反映部门上年结转和上缴财政专户本年预算情况。

12. 预算 12 表——预算外资金支出预算表。本表由录入 02、03 表生成，格式与政府性基金支出预算表相同，见预算 09 表或录入 07 表。设计本表的目的：一是反映部门和所属二级预算单位预算外资金支出总体情况；二是反映部门和所属二级预算单位预算外资金在各预算科目之间的分布情况；三是反映部门和所属二级预算单位预算外资金在基本支出和项目支出中的分布情况；四是反映预算外资金在行政单位、事业单位和其他单位三种单位类型的分布情况。

13. 预算 13 表——政府采购预算表。本表由录入 08 表生成，格式与录入 08 表相同，参见表 3—12，设计本表的目的：一是反映由日常公用经费进行的政府采购预算情况；二是反映政府采购预算中具体采购品目的明细情况。

14. 预算 14 表——单位人员情况基本数字表。本表由录入 09 表生成，格式与录入 09 表相同，参见表 3—13。设计本表的目的：一是反映部门人员的总体情况；二是反映部门人员的分科目情况；三是反映部门人员在行政单位、事业单位的分布情况。

15. 预算 15 表——使用以前年度财政拨款净结余资金安排项目支出情况表。本表由录入 03、11 表生成，格式参见表 3—25。设计本表的目的：一是反映部门使用以前年度财政拨款净结余资金在行政单位、事业单

位和其他单位三种单位类型的分布情况；二是反映部门使用以前年度财政拨款净结余资金情况。

表 3—25　　使用以前年度财政拨款净结余资金安排项目支出情况表

预算年度：20××年　　预算 15 表

填报单位：　　单位：万元

科目编码	科目名称（项目）	项目编号	项目单位	本年安排投资					净结余资金来源及科目调整情况						备注
				小计	财政拨款	预算外资金	其他资金		调整科目编号	科目名称	小计	使用国库集中支付改革前结余	使用国库集中支付改革后结余		
							金额	其中：使用以前年度财政拨款净结余资金					直接支付结余	授权支付结余	
	行政单位														
	事业单位														
	其他单位														
	合计														

16. 预算 16 表——行政事业单位住房改革支出预算表。本表由录入 12 表生成，格式与录入 12 表相同，参见表 3—16。设计本表的目的：一是反映部门住房改革支出预算在行政单位、事业单位两种单位类型的分布情况；二是反映部门符合条件的行政事业单位的在职职工、离退休职工人员情况；三是反映部门上年及本年职工基本工资及津（补）贴情况。

预算单位用户在部门预算编制过程中，主要是对数据录入报表进行处理，完成本单位预算数据的录入、审核、汇总、上报等工作，为财政部门进一步对各部门预算数据进行审核、修改、汇编，提供基础数据。

数据录入表主要是完成部门预算最基本数据的录入，其中收入、支出项目预算表格式比较固定，年度间在结构上不会有大的变化，便于单位财务人员长期使用。这一设计也避免了预算数据的重复录入，非常有利于预

算编制效率的提高。

［本章提要］

行政单位实行“收支统一管理，定额、定项拨款，超支不补，结余留用”的预算管理办法。行政单位收入预算包括预算拨款收入、预算外资金收入和其他收入等项内容；支出预算包括经常性支出（含预算外资金支出）、专项支出（含预算外资金支出）和自筹基本建设支出等项内容。

事业单位实行“核定收支，定额或者定项补助（或上缴），超支不补，结余留用”的预算管理办法。事业单位收入预算由财政补助收入和非财政补助收入两部分组成；支出预算由事业支出、经营支出、对附属单位补助支出、上缴上级支出和自筹基本建设支出等构成。

我国实行部门预算改革的必要性在于：一是扭转功能预算的弊端；二是部门预算具有内在的优点；三是我国预算管理和改革的内在要求。

我国部门预算制度的改革在内容上具有完整性、细化性、综合性、全面性，在方法上具有科学性和分类管理等特点。部门收入预算编制要根据历年收入情况和下一年度增减变动因素测算本部门组织的收入（不含国家税收），按收入类别逐项核定。部门预算支出以财政部门核定的定员定额标准为依据编制经费预算；以科学合理的支出标准和预算定额为预算编制的基础。人员经费按定员和工资标准据实核定，统一发放工资；日常公用经费按机构性质和部门分类分档定额编制；项目支出预算实行项目库管理。

部门预算的报表引入了录入表和预算表的概念。录入表实行数据库管理，内部结构基本稳定，仅在录入或修改预算数据时使用。预算表是在录入表的基础上根据预算管理的需要由软件自动生成。

［关键词］

单位预算，部门预算，基本支出预算，项目支出预算，部门预算报表

［思考与练习题］

1. 简述单位预算的含义和地位。
2. 简述行政事业单位的分类。
3. 简述行政事业单位预算管理方式。

4. 简述行政事业单位预算的编制内容和方法。
5. 我国实行部门预算的必要性何在?
6. 部门预算有哪些特点?
7. 部门预算收入和支出的编制方法如何?
8. 基本支出预算的编制内容和方法。
9. 项目支出预算的编制内容和方法。
10. 项目库的构成及管理方法。
11. 部门预算报表体系改进的思路。
12. 部门预算录入表和输出表的设置及相互间的关系。

第四章
政府预算的编制形式

第一节　复式预算的原理

一、单式预算与复式预算

预算编制形式是指预算安排的外在组织形式，其实质体现预算收支之间的内在联系和资金管理的要求。预算一般包括两种形式，即单式预算和复式预算。

（一）单式预算

单式预算是指将政府同一预算年度内的全部财政收支汇集编入单一的总预算内，排列在一张表上。表中的收入总计等于支出总计（包括结余），这是一个恒等式，而不去区分各项或各级财政收支的经济性质。单式预算是传统的预算组织形式。

单式预算的优点：一是符合预算的完整性原则，单项预算把政府全部财政收支分列于一张预算表上，单一汇集平衡，整体性强，便于立法机关审议批准和社会公众了解；二是简单易懂，一目了然，收入与支出科目的划分与国民收入核算体系相关，口径一致。

单式预算的缺点是财政收支未按经济性质分类分列和分别汇集平衡，难以对支出项目和资金使用效益进行深入考查、追踪管理，透明度较差，不便于有选择地进行宏观经济控制，不利于经济效率的分析。另外，单式预算把不同性质的支出汇总成一个会计平衡表，不能清晰地反映各类公共商品的成本。第二次世界大战前，大部分国家都采用单一预算形式。战后，西方国家陆续采用复式预算组织形式。目前，实行单一预算的国家有美国（联邦预算）等。

（二）复式预算

1. 复式预算的含义。复式预算是指将政府同一预算年度内的所有项目的预算收支按照预算收支科目以一定的方式划分在两个或两个以上的预算对照表中，分别编列，形成由几个分预算组成的一组预算。复式预算可采取双重或多轨两种组成方式。

复式预算通常是按不同资金的经济性质、来源和用途，分别从各个不同的侧面，准确、完整地汇编在不同的收支对照表上，以特定用途的收入来源，保证特定用途的支出项目，并使收支之间保持相对平衡和稳定的对应关系，以便按资金性质进行预算管理。在复式预算中，几个分预算一方面相对独立、自成体系，各部分的预算分别以各自来源应付各自支出，各自平衡；另一方面相互之间又具有内在联系、内容相互补充，预算的平衡相互关联，并在一定的规则上相互流通，由此，共同构成一个科学、完整的预算体系。

2. “双轨”复式预算的一般分类。为了便于根据资金的来源分析各类资金的使用情况，复式预算最常见的划分方式是将预算划分为经常预算和资本预算两个部分。

（1）经常预算。经常预算用于反映政府一般行政运行等经常性收支项目。收入的筹措以各项税收为主，支方为各种公共服务以及政府行政经费支出。经常预算体现政府的社会管理和国家机器职能，也是一国政府的最低活动界限。经常预算一般不能有赤字，否则意味着政府财政收入陷入极度困境，以致最基本的支出都无法满足。对经常性预算支出主要从合理使

用、勤俭节约的角度进行监管。复式预算要求经常支出应该通过税收来满足，并有盈余可供使用。

（2）资本预算。资本预算用于反映政府的资本投资，即通过借款筹措资金、公共资产运营而获得社会新生资产，并提供公共商品的财力培植计划。其中，资本预算收入反映政府投资及财产出售收益、经常预算结余收入以及收不抵支时的借债收入；资本预算支出包括为取得新生产的资产而发生的支出——此支出是全国总投资的一部分，但折旧备抵和以前生产的这部分资产并不影响生产总量，却涉及政府资产的定期估价。资本预算还可包括外援。

3. 复式预算的特点。

（1）以推动发展和增长为目标。一般理论分析认为，为添置资产而借款是可以接受的，所以预算赤字和盈余只与经常账户有关；但借款收入如果用来弥补经常性支出的不足，就会减少净资产，从而使债务增长与资产增长不相匹配，因此，从净值方面看，必须区分创造资产的支出与不创造资产的支出。对资本支出进行相对独立的预算管理就应该用借款来供应资本支出的需要，这有利于明确借款及其使用范围，简括地说明资本形成的情况，并且，由于资本或建设性预算支出主要考核投入、产出的情况，使得资本预算成为推动发展和增长的工具，因此，发展中国家资本预算的范围一般与发展计划衔接。

（2）按资金性质进行有针对性的管理。复式预算打破了传统的收支统一平衡观念，也打破了预算的完整性原则，可能会给预算平衡增加现实的困难。但复式预算如果良性运行，又会促进预算平衡，因为复式预算可清楚地表现哪个预算出现了赤字，从而便于采取措施有目的地压缩支出，以减少预算赤字，并采取措施弥补赤字，因此，复式预算便于按资金性质的差异性进行有针对性的管理，提高预算资金的使用效益。复式预算的编制要求广泛应用较高的技术，如电子计算机的应用等。

20 世纪 80 年代，瑞典、英国等工业发达国家陆续停止使用复式预算，主要是因为国家对经济的干预由传统做法过渡到采用现代化宏观管理手段，即主要采用税率、利率、价格和产业政策等手段进行宏观调节，政府直接从事的资本性投资减少，无需再单设资本性预算。但英、美等不实行复式预算制的国家还是按复式预算方法，将支出按其经济性质划分为经常性开支和资本性开支两部分进行预算分析。

二、复式预算的理论基础

复式预算的核心是建立相对独立的资本预算，根据经济学原理，资本应该具有增值的内在特性，因此，西方复式预算的理论基础在于资本预算不同于经常预算，具有不同的管理要求。但在我国公共财政模式下，构建复式预算的理论基础有所不同。

（一）国家经济职能的实现方式是构建复式预算的起点

国家职能的实现在很大程度上要通过政府财政活动进行，而政府预算是一国政府活动范围与方向在财政上的集中体现。

任何国家都具有社会管理和经济管理两大职能。在我国，在生产资料全民所有制的现阶段还表现为国家所有制，国家的经济管理职能是双重的：即一般经济管理职能和特殊经济管理职能，两者在依据、范围、手段和目标上有着明显的差别。前者依据政权制定和颁布各项法律、法规，从外部来影响不同所有制企业的行为，以维护社会经济环境的合理有序；后者则通过控制产权从内部来影响所有国有企业的行为，以实现国有资产的保值增值。若将两者混同，不仅会降低各自应有的效能，而且还会产生许多难以解决的矛盾，阻碍经济的发展。这两种经济管理职能分别对应于公共财政和国有资本财政，反映到预算上，就是分别对应于公共预算和国有资本预算。

（二）国有企业与政府的双重关系是构建复式预算的现实条件

国有企业与政府有着双重关系，一方面，作为独立的市场主体，国有企业对政府公共财政的贡献应与非国有企业一样，主要通过照章纳税来体现；另一方面，作为市场经营主体，国有企业对政府的贡献还应通过向代表政府行使出资人职能的国有资产管理部门上缴投资收益来实现。在计划经济体制下，政府的社会经济管理职能和国有资产管理职能高度重合，企业国有资产的最大问题是政资不分、政出多门、产权虚位，由此不可避免地产生了种种矛盾，如混淆税收和资产收益的界限，不利于资产收益的及时再投入；以社会目标冲击盈利目标，企业负担沉重；产权职能影响政权职能的发挥，政府经济管理方面的精力几乎全部用在管理国有企业上，以致政府无暇顾及其他所有制企业；微观干预过多，宏观调控不力等。由此导致国有资产运行效率低下和流失严重。通过将政府

的两种职能分离，两种预算分列，从制度上保证了国有企业的经营自主权，有利于提高国有企业的效率，加强对国有资产的监管，减少国有资产流失。

强调国有资本预算的独立性并不意味着要削弱国家财政的整体职能。国有资产管理部门是以国有资产所有者代表的身份向国有企业收取产权收入，进行资本投资，并编制资本预算的。因此，国有资本预算是国家预算的有机组成部分，国家财政的整体职能不仅不能因机构、预算的分立而被肢解，相反必须得到加强。

（三）国有资产属性的差异形成构建复式预算的客观需要

国有资产是一个大概念，可分为行政事业性资产、自然资源资产和以企业资产为主的经营性资产三大类。这些资产由于基本功能、来源、使用方法的不同，不应将其简单地划归同一管理体制，纳入同一预算。

1. 行政事业性资产。由于行政事业性资产主要由财政拨款形成，其基本功能目标与公共行政机构的业务密切相关，政资之间天然不能分开，且基本的财务、会计制度与企业财务、会计制度差异很大，因此一般适宜采取由相应的公共行政机构管理的体制，纳入公共预算的范畴。

2. 自然资源资产。自然资源资产不宜纳入国有资本预算，原因有四：第一，这些资产在形成方式上一般是依照国家法律，如《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国矿产资源法》的有关规定，而不是经由政府的投资行为形成的；第二，这些资产一般都有各自相应独立的专业管理部门，如国土资源部门、地质矿产部门；第三，这类资产的价值无法准确计量；第四，产权管理目标具有非营利性。虽然有些自然资源项目如资源勘探、评价的管理及开发权、使用权的管理可适用利益最大化原则，但大多数自然资源的管理是以资源的可持续发展为目标的，如环境资源、人文资源。因此，自然资源资产的管理体制与一般的资本管理有所不同，应保持独立性。

3. 政府投资的经营性资产。行政事业性资产之外政府投资形成的以企业资产为主的经营性资产，具有资本的特性，目的是为社会提供共同的生产和生活条件，受益对象的边界明确，便于设置排他机制，由此，这类资产需要，也能够保值增值。

三、我国的复式预算模式

新中国成立以来，我国一直采用单式预算编制方式，近年的宏观经济分配格局以及财政收支结构发生很大变化，需要探讨复式预算的管理框架。

（一）复式预算改革初期：双轨式预算的试行

1992年财政部试编复式预算，但未能完全实施和推广，地方仍按单式方式编制地方总预算，预算组织方式仍在不断探讨之中。

1. 双轨式预算的基本框架。1992年试编的复式预算是将原有的单一预算按各种预算收支不同的来源和资金的性质，划分为经常性预算和建设性预算两部分，由此形成双轨式预算。国家以管理者身份取得的税收等一般收入并以此用于维护政府活动的经常费用，保障国家安全和稳定、发展教科卫文农等各项事业和社会保障支出、非生产性基建支出、国家政权建设支出、价格补贴、其他支出和预备费、用于人民生活等方面的支出，列为经常性预算；国家以资产所有者身份取得的收入以及国家特定用于建设方面的某些收入和直接用于国家建设方面的支出，列为建设性预算，包括生产性基建支出、企业挖潜改造和新产品试制费、增拨流动资金、地质勘探费支出、支农支出、城市维护建设支出、支援不发达地区发展资金和国内外债务还本付息支出。

2. 我国双轨式预算存在的问题。双轨式复式预算方案对推动分税制体制、税收体制、投资体制以及企业财务管理体制的改革起到了积极作用。但只在原有收支规模的基础上对当时的预算收支科目按性质和用途进行划分，实践中逐渐暴露出一些问题。

（1）政府收支活动反映不完整。在双轨式预算试行中，有大量名目繁多的专用基金仍在预算外循环，由各主管部门自行收取、使用和管理，脱离了财政预算监督，严重影响了财政预算宏观调控能力的发挥，也使国家预算不能全面反映政府的活动范围和方向。

（2）债务管理滞后，资金运行的透明度差。由于国家债务收支的管理不统一，债务管理办法未进行大幅改革，因而债务收入用途和债务还本付息支出的资金来源不明晰，缺乏透明度。

（3）预算管理缺乏配套性。预算管理是一个有机的整体，当时的预算

编制程序、部门和单位的预算以及财务的编制方法等都没有按复式预算的要求进行改革，有关预算收支科目的分类设计、国库制度的改革和政府采购等预算支出管理方式的配套改革相对滞后，没有真正从运行机制上改变，使我国的复式预算制度未能发挥应有的作用。

（4）复式预算的划分缺乏科学合理性。我国先行的经常性预算更多的是承认现状，而不是强调符合社会公共需要，只要归属为经常性支出，财政就必须拨款。建设性预算中经营性和非经营性部分性质混合，未加区分，如地质勘探费、支援不发达地区建设和社会公用事业等都本属非营利性建设，却与生产经营性建设支出合为建设性预算，结果是建设预算中经营性与非经营性项目混合，不便于管理和调控。

我国在 1992—1997 年间将预算分为经常性预算和建设性预算是在单式预算的基础上对当时的政府预算收支科目按性质和用途进行的简单划分，而从 1998 年将预算分为一般预算、基金预算和债务预算后，出现了性质上相互交叉、界限不清的问题。这种在原有计划经济体制框架内设计的、简单的复式预算，只是财政部门本身在预算编制上所做出的技术性处理，所体现的也只是“一要吃饭，二要建设”的指导思想，并将“吃饭”财政与“建设”财政区分开，但各级政府部门尚没有进行有效的复式预算管理，无法适应市场经济体制改革的现实需要。因此，需要按照《预算法》的规定重新构建我国复式预算体系。

（二）我国复式预算的目标模式：多轨式预算

复式预算要求对政府以不同身份进行的收支活动加以区分，以便反映不同性质预算资金的来源和使用情况，对不同的预算资金采取不同的管理办法，从而更加有效地管理预算资金。

我国各级政府复式预算的改革目标是逐步建立公共预算、国有资本预算、社会保障预算、债务预算和其他预算等功能互补的多轨式预算，各个预算都应规定各自的收入来源、各自平衡，形成相互独立的预算体系，但三种预算又密切联系，每一分支预算都是政府财政预算的重要组成部分，共同构成国家预算的有机整体。

公共预算的收支具有非经营性，因此，广义的公共预算应包括狭义的公共预算和社会保障预算等子预算。经营性国有资本归入国有资本预算，反映财政在市场领域的营利性活动，克服市场关系与非市场关系通过政府预算混为一体的问题，从而理顺政府与市场的关系。

第二节 公共预算的管理

一、公共预算体系

（一）公共预算的特点

公共预算主要保证政府一般管理职能和事业发展的资金需要，满足政府和公共部门维持日常运转的需要。即国家以社会管理者身份取得的收入，用于维持政府活动、保障国家安全、维护社会秩序、发展公益性事业等保证国家行政职能正常运转和社会公共、公益事业不断发展的政府预算。

1. 公共预算的活动具有非营利性。我国复式预算的目标模式应分为两大体系，其中为市场提供公共服务的部分，应归入公共预算体系，使之只涉及市场失效领域，只进行非营利性活动。公共预算支出的范围应该不再包括对私人部门和某些准公共部门的企业、事业单位的投资，而应该限于非经营性的财政支出和公共投资。

2. 公共预算以优化资源配置为主要功能，是国家的主体预算。公共预算支出是以优化社会经济结构为目的，对经济资源进行再分配，其本身的需求也可拉动经济增长，为竞争性产业长期稳定增长创造良好的外部环境，从而在促进社会经济长期稳定增长中具有主导作用，因此，公共预算是国家的主体预算，也是整个国家预算体系的基础，对各分预算起着联络、协调和平衡的作用；其他预算属于辅助性预算，对公共预算起补充作用。

3. 公共预算坚持平衡原则。公共预算是对已生产出的社会产品的纯消费，它与生产没有直接关系，不能再生产出新的社会产品，因此，应严格按照收支平衡、不打赤字、略有结余的原则安排公共预算，贷款（债务）收入一般不得用于消费性支出。

（二）公共预算的内容

在我国，狭义的公共预算包括政府行政过程中的公共经常性收支预算和公共建设性收支预算两大部分。

1. 公共经常性收支。公共经常性预算是指政府以社会管理者身份取

得的收入以保证政府职能正常运转和维护社会公共利益的支出而形成的财力配置计划。公共经常性预算用于维持政府机关活动，维护社会秩序，保障国家安全，发展各项文教科学及社会公益事业，其收支的大体内容如下：收入主要是各项税收收入以及规费、罚没等其他收入；支出为保证政府职能正常运转的国家机关，保障国家安全、维持社会秩序的部队、警察及代表社会公共利益和长远利益的非营利性领域中的经费，主要包括国家机关、科教文卫体、农林水气、地震、海洋、广电、公安、国防等部门的经费。

2. 公共建设性预算。公共建设性预算是指用于公共性、非经营性的政府投资而确定的财力配置计划，一般适用于投资规模大、建设周期长，其价值难以通过市场增值的公共基础设施的投资。公共建设性预算的收支内容大体如下：收入主要包括城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、海域场地矿区使用费收入、专项基金征缴收入、土地批租收入、环保收入、经常性预算结转收入、项目使用收入、预算拨款收入、贷款收入和捐赠收入等；支出内容主要包括国防、教育、科研、卫生、环保、市政、水利、交通、能源、通信、广播、电视等各种公共设施、基础设施和公益性设施建设项目的投入。公共建设性预算是为各级财政履行基本职能提供物质条件，财政资金供给必须以满足社会公共需要为前提，以弥补市场缺陷和发挥宏观调控作用为目标，提供市场无法满足和无法有效满足的公共商品和准公共商品。

二、公共经常性预算的内容及其管理方式

（一）行政经费的管理

行政经费是政府行政机关和类似行政机关的单位为社会提供一般公共服务所需要的经费。国家财政对行政经费支出采取“保证供给，厉行节约”的原则。行政经费的效率可通过民意调查或公民投票进行评价，并根据相关的财政财务制度，对行政管理支出进行考核。此外还应服从国家政治经济任务的要求。

衡量行政支出规模的指标一般用行政管理支出占财政支出的比例表示；在控制办法上可对其规模规定一个具有法律效力的指标，并由司法和民意机关施行严格监督。

提高行政支出效率的途径：一是精简机构，合理定员定编。结合政府职能转变和机构改革，压缩机构人员，精减会议和文件，坚持勤俭办事，节省财政开支。二是严格财务管理制度，控制行政费用开支。三是净化行政管理费的内容，防止我国行政支出的“虚假”扩大，以利于国家宏观制约。四是健全经费定额包干制度。现实中经常会因为定额不健全、出现包而不干的局面，从而使预算失控，提高行政支出效率还必须健全经费定额包干制度，并切实控制追加预算的口子。

（二）事业经费的管理

1. 教科文卫体广事业费的管理。科教文卫体广等事业的发展可以提高和丰富人民文化生活水平，改善物质生产条件，培养有觉悟、有现代科学技术知识的一代新人，因此，科教兴国是我国经济发展的战略重点之一。

（1）科技经费的管理。我国科技体制改革贯彻“稳住一头，放开一片”的方针，对科研经费进行分类管理。一是技术开发型项目推行技术合同制。二是社会科学研究课题和国家重大研究项目攻关实行基金制，如国家设立的社会科学基金，国家只拨给一定额度的事业费用以资助。三是对社会公益、技术基础、农业科研机构实行经费包干制，采用经费与任务挂钩等办法。四是国家重点基础研究专项经费实行课题制。五是多种研究类型的科研机构，其经费来源多种渠道解决，通过财政政策进行间接的资金投入，加大科技贷款力度。六是国家重大科技项目逐步推行招标制。七是对企业科技投入采取减税让利优惠。八是为高新技术建立风险基金。高新技术具有高风险与高收益的特性，应发挥政府组织和政策导向的作用，鼓励为高新技术产业的发展提供足够的资金支持。

（2）教育经费的管理。一是基础教育以政府免费提供为主，非政府组织有偿性提供为辅，充分发挥个人投资的多渠道筹资方式。二是大学教育和职业教育实行付费制。此类教育个人收益率大于社会收益率，属于混合商品，可以由私人市场来提供。如果政府经营，也应通过收费来弥补成本。

教科文卫体事业资金筹集要注意合理性，一是以公共性程度确定政府财政的资金支持力度，对于满足社会公共需要所需的资金应主要由国家财政来提供；对其他事业单位或由国家供应部分经费或彻底推向市场。二是合理考察支出绩效。主要考核支出的实际结果与目标之间的差距。事业成果的表现形式多种多样，除关注数量外，更应关注质量。对科教成果还应

考察其转化为现实生产力的状况。

2. 农林水气支出的管理。农林水气支出直接构成农林生产的外部条件。财政对此类支出可采取如下方式：一是财政补贴制，例如对农民个人所种粮食采取的财政直接补贴方式，对粮食流通企业实行的补贴等；二是财政补助制，如对水利气象部门的事业费等采取财政拨款予以补助。农林水气类支出的有些收益可以内在化，比如科研成果可采取有偿形式转让，有些活动可进行企业化经营，用市场效率的方式予以评估，其所需经费可由部门自已负担。

（三）国家安全经费

1. 国内公共秩序和安全支出。这是有关单位为社会提供国内公共安全服务、维护并稳定社会秩序所需要的经费，主要包括武装警察、公安、国家安全、检察、法院、司法、监狱、劳教、国家保密、其他公共安全支出。

提供公共安全的单位往往具有执收执罚权力，并提供事关人们切身利益的公共商品，因此，一方面需要对其执收执罚过程中形成的收入实行收支两条线管理，避免钱权交易，维护社会公正和正义；另一方面，财政通过部门编制综合预算，切实保障基本公共安全的资金需要。

2. 国防和外交支出。

（1）国防支出。这主要是用于保家卫国、维护国家安全的军事武装性支出。国防费的性质：一是不直接用于生产，但消费社会财富，具有非生产性。二是形成财富生产的社会条件，保护人民生产与生活的安全。三是调节社会经济的循环周转，影响生产。

国防支出的合理规模缺乏明确的衡量指标，最低限度是必须保证国家有足够的军事力量抵抗外来侵略，保证国家领土和主权的完整。但是，由于可能侵犯之敌的方位，侵犯的程度、力量以及遏止某种侵犯所需的军事力量，都可较为准确地估算出来，并可量化为若干指标，因此，根据设计规划方案预算法可首先确定本国所需的军事打击力量规模，然后为此制定军事措施计划，再为执行各个计划项目拟定各种可以替代的实施方案，选定其中成本最小而效益最大的方案，最后，根据被选定方案所需资金，编制出国防支出预算。

（2）外交支出。这是用于发展国际关系的交往性支出，包括外交管理事务、驻外机构、对外援助、国际组织、对外合作与交流、对外宣传、边

界勘界联检、其他外交支出，等等。

三、公共建设性预算的管理

（一）公共建设性预算的项目管理机制

公共建设性预算主要用于公共基础建设项目，其管理方式包括：

1. 政府垄断方式，即由政府直接投资建设，直接经营和管理。公共提供、公共生产的经营管理体制在我国计划经济时期是一种被普遍采用的方法。在这种方式下，企业由政府建，领导由政府派，资金由政府拨，价格由政府定，政府包盈亏。政府对基建的垄断性管理方式往往会形成一批政府垄断企业，而政府垄断企业往往缺乏创新的动力，政府搜集信息的动力不足，政府过多地从事具体事务而承担诸多额外的责任，容易导致质差量乏、价格高的公共产品，资源浪费严重。因此，对基建投资项目的建设，政府除设立国有企业，对公共产品项目进行管理、经营和服务外，还可以充分利用企业、私人和国外资本融资投资功能，我国改革以来已逐步形成投资主体多元化的格局。

2. 加强政府投资项目管理，对建设项目实行项目法人负责制。我国1996年起要求建设项目要明确投资主体，实行政企分开，投资所有权与经营权分离，由项目法人从建设项目的筹措、筹资、设计、建设实施直至生产经营、归还贷款本息以及国有资产的保值、增值全过程负责，承担投资风险，从而真正建立起一种各类投资主体自求发展，自觉协调，自我约束，讲求效益的微观运行机制。这不仅是一种新的项目组织管理形式，而且是转换建设项目投资经营机制，提高投资效益的基础。国家可以参股、控股、联合投资、兼并等方式进行基建投资，并引导社会资金的投向，保证重点产业、社会急需项目和基础设施建设。国家预算可以直接投资或引导投资，或为投资创造基础条件等方式，促进基础行业发展。我国近年来建设项目法人负责制的基本程序是：政府决定某项目后，随即拨出一定的款项作为资本金组成项目法人，由该项目法人以政府的名义融资，然后统筹项目投资建设和经营还贷的全过程。

3. 引入市场机制，对项目实行多元化的融资方式，充分发挥政府投资的效益。各级政府要创造条件，利用特许经营、投资补助等多种方式，吸引社会资本参与有合理回报和一定投资回收能力的公益事业和公共基础

设施项目建设。对于具有垄断性的项目，试行特许经营，通过业主招标制度，开展公平竞争，保护公众利益。已经建成的政府投资项目，具备条件的经过批准可以依法转让产权或经营权，以回收的资金滚动投资于社会公益等各类基础设施建设。项目融资方式主要有：一是 BOT（build-operate-transfer）方式，由政府与私人资本签订项目特许经营协议，授权签约方的私人企业承担该基础设施的融资、建设和经营，在协议规定的特许期内，签约方的私人企业向设施的使用者收取费用，用于收回投资成本，并取得合理的收益。特许期结束后，签约方的私人企业将这项基础设施无偿转让给政府。二是 TOT（transfer-operate-transfer）方式，即移交—经营—移交方式，指委托方（政府）与被委托方（外商或私人企业）签订协议，规定委托方将已经建成投产运营的基础设施项目移交给被委托方在一定期限内进行经营，委托方凭借所移交的基础设施项目的未来若干年的收益（现金流量），一次性地从被委托方那里融到一笔资金，再将这笔资金用于新的基础设施项目的建设。经营期满后，被委托方再将项目移交给委托方。三是 ABS（asset-backed securitization）方式，即资产支持证券化。以项目所属的资产为基础，以该项目资产所能带来的预期收益为保证，通过在资本市场上发行高档证券来募集资金的一种项目融资方式。由于它以项目资产在未来一定时间内，可预见的现金流作为融资保证，且能够进入国际高档证券市场大规模融资，融资方式不是收购股权，不会改变原始权益人的股东结构，能在有效保护国家对基础设施所有权的基础上解决资金问题。此外，PPP（私人建设—政府租赁—私人经营）、BOOT（建设—所有—经营—移交）、BT（建设—移交）等都是国外新出现的基础设施项目融资方式。

一般而言，公路、桥梁等类型的公共工程项目，可以通过提供使用或服务而收回投资或部分投资，在投资管理上可实行项目法人负责制；对不宜回收投资的工程项目，政府可通过补贴或购买服务的方式，帮助企业收回成本，从而调动企业参与公益性投资的积极性。

4. 以招投标方式引入竞争机制。政府通过招标的方式，邀请所有的或一定范围的潜在供应商参加投标，按某种事先确定并公布的标准，从所有投标中评选出中标供应商，并与之签订合同的一种竞争制度。该制度具有公开、公正、公平和竞争性的特点，能够保证政府获得价廉物美的商品、工程和服务，降低基础设施的成本，同时减少腐败。招投标制度不

仅仅在货物购买、建筑工程承包、租赁、技术转让等领域可发挥重要作用，而且在大型公共工程的建设和经营领域里也被世界许多国家广泛运用。政府通过招投标的方式授权企业投资、经营，并提出服务要求，激励企业提高工程质量、降低管理成本、提高服务水平，以便按期收回投资成本。

（二）推行代建制，改进建设实施方式

长期以来，由于政府投资项目多为非专业化、职业化管理，普遍存在管理不规范；加上资金管理者、建设管理者与建成使用者又是三位一体，没有形成相互制约的机制，缺乏监督约束，违规操作时有发生，浪费现象普遍，造成很多政府投资项目超概算，“胡子”工程、“钓鱼”工程大量出现，严重影响了概算控制和建设资金效益。为了改变这种状况，建立投融资体制的约束机制，减少“权力租金”，近年，我国对新建、改建、扩建的非经营性政府投资项目实行代建制。

代建制是指政府主管部门对政府投资的基本建设项目，按照使用单位提出的建筑功能要求，通过公开招标选定专业的工程项目建设单位（简称代建人或代建单位）并委托其进行项目可行性研究、环境评估、规划设计、项目报审以及项目施工的投招标和材料设备采购等整个建设过程，由代建单位负责项目前期阶段和建设实施阶段的组织管理工作，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收后移交使用单位。代建制是世界上一种比较先进和成熟的项目法人运作方式，在我国是对政府投资项目进行优化管理的重要举措和新的尝试，便于增强投资风险意识，建立和完善政府投资项目的风险管理机制。

代建制采购项目的资金来源于非经营性政府投资，大部分出自于国家财政。非经营性政府投资项目主要包括：（1）党政工团、人大、政协、公检法司、人民团体机关的办公业务用房及培训教育中心用房等。（2）科教文卫体、民政及社会福利、劳动社保及广播电视等社会事业项目。（3）看守所、拘留所、戒毒所、收教所、劳教所、监狱、消防设施、法院审判用房、检察院技术侦察用房等政法设施。（4）环境保护、市政道路、水利设施、风沙治理等公用事业项目。（5）其他公用事业项目。

代建制也成为我国国内公共采购领域里采用的一项新制度，即采购人利用国家非经营性政府投资，委托以营利为目的的招标公司，选择专业化的项目建设单位负责落实国家投资的建设项目实施，管理项目投资、质量

和工期，竣工验收后移交给使用单位。

（三）公共建设性预算的管理环节

1. 公共基建项目的立项采取计划管理。基本建设影响国家产业政策、国民经济发展战略目标和国家宏观调控，因此，需要加强基建的计划管理。基建计划管理既是控制基建的总规模，合理分配投资结构的重要手段，也是保证完成计划、实现投资预期效果的重要条件。凡属国家规定为全民所有制的基建项目，不论是何种资金来源，都要纳入国家的基建计划。

国家基建计划在基建总规模确定后，还要根据国家的投资政策，合理地分配投资。年度基建计划是确定基建任务，安排基建预算支出的年度执行计划。它确定计划年度当年的基建项目、进度要求的建设规模、投资方向、建设内容、建设进度、当年需要的基建投资额、投资构成以及建成后新增的生产能力等。计划所列的年度基建投资额是用货币表现的基建工程量，它反映了一定时期国家基建的规模，是安排当年基建预算支出的主要根据。

2. 财政投资资金的供应实行拨贷并存方式。财政投资的范围应该在公共领域，但为了提高基本建设项目的投资效率，财政投资可根据项目的属性，在资金的供应方式上实行拨贷并存，分别管理和核算。

（1）无偿拨款方式。适用于没有回收能力的非经营性建设项目。如属于社会再生产共同的外部条件的基础设施、大型公共设施建设。

（2）贷款方式。这是指国家对基建投资以信用原则，采取有借有还的贷款方式，通过中国建设银行按国家计划对有关基建项目供应资金。

我国传统的基本建设财政投资曾经采取无偿拨款方式，改革开放后，对实行独立核算、有还款能力的企业基建项目全部由预算拨款改为银行贷款。但由于政府投资具有非营利性，这在极大程度上限制了贷款项目的偿还能力，因此，根据基本建设项目的属性，采取拨贷并存、有偿贷款和无偿拨款方式相结合是较为现实的选择。

3. 项目建设进程中强化建设单位财务管理。建设单位需要配备专职基建财务管理人员，基建财务实行相对独立的管理。平常，对建设单位费用实行定总量、按标准的双向控管办法；基建财务与一般经费账务分开，促使工程决算和财务月报统计制度的有效实施；对建设单位财务加强日常监督与定期检查，防止各部门层层滞留和挪用资金。在期终，建设单位财

务管理应该包括建立竣工财务决算审批和年度决算签证制度，通过这项制度核减不合理开支，严格基建预算的约束。

4. 建立“三算”审查制度，实行财政全程监管机制。“三算”审查制，即财政对项目建设过程中的工程设计概算、施工图预算和竣工决算进行评审，控制项目造价。由此，强化对财政基建支出预算的成立、执行、管理、考核等各环节和工程建设全过程的管理。

在基建预算执行中要将拨款和管理结合，控制项目造价结算环节。基建拨款除了以支出预算为依据外，拨款进度要与工程建设进度适应，拨款比例必须与项目配套资金来源落实和到位比例相适应，财政可参与工程采购，进行项目年审，为资金拨付提供参考，在资金管理环节要建立建设资金来源审批制度，加强基建专户管理，建立健全基建资金“专户储存，专项拨付”管理制度，改变“重拨款、轻监督”的状况。

5. 项目完工环节健全效益分析报告制。对基建项目，通过定期分析，及时、准确反映和分析预算投资资金的使用和效益情况，扭转投资领域热衷于分钱上项目的弊端。效益分析报告要以数据为依据，突出重点分析。包括进行投资情况和预算投资来源情况、投资效果和投资政策分析。效益分析报告要求高，内容多，有关数据收集的难度也比较大，需要逐步完善起来。

第三节 社会保障预算的管理

一、养老保险的制度体系

养老保险是国家为化解公民老年生活风险而提供定期收入，为国民实现老有所养提供保障的社会保障制度。我国的养老保险制度自 20 世纪 50 年代初期开始创建，80 年代进入快速发展时期，90 年代开始实行社会统筹与个人账户相结合，在全国范围内建立了统一的基本养老保险制度。

（一）城镇企业职工养老保险制度

城镇企业职工的社会化养老保险制度由企业基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险三个层次构成，前者具有政府强制性，后两者具有自愿性。

1. 企业基本养老保险。这是适用于城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、保证基本养老需要，形成权利与义务、保障水平与经济发展水平及承受能力相对应；行政管理与基金管理分开、执行机构与监督机构分设；实现管理服务“社会化”和规范化的企业养老保障体系。

企业基本养老保险制度的运作方式如下：

（1）部分积累制的混合筹资模式。现收现付就是退休人员在退休前本人没有任何养老金积累，退休后其所需的养老费用完全由在职职工负担，形成年青一代养老一代的代际转移模式。为了度过人口老龄化高峰，我国从20世纪80年代中期开始探索部分积累制，1991年基本养老保险实行社会统筹和部分积累相结合的筹资方式，即现职职工要为将来退休积累部分养老金。

（2）基本养老保险费用由单位和个人共同负担。职工个人按不低于个人缴费工资基数的一定比例缴费；企业按职工工资总额的一定比例缴纳基本养老保险费，企业缴费比例由各省级政府确定，一般以不超过本企业职工工资总额为上限。

（3）个人账户和社会统筹账户相结合。基本养老保险个人账户包括职工本人缴纳的全部或部分养老保险费，从企业缴纳的养老保险费中按规定划转记入的金额以及储存额的利息。个人账户储存额尚未领取或未领取完的余额中的个人缴费部分，按照规定发给职工指定的受益人或法定继承人。企业缴纳的养老保险费部分（或全部）归入社会统筹基金。

（4）基本养老保险实行省级统筹。省级统筹分两步实施：第一，建立省级调剂金制度，即各市县将基金收入按一定比例上解省级社会保险机构，由省级社会保险机构根据各市县基金收支情况进行余缺调剂。调剂金比例由各省自定，原则是确保养老金能够足额发放。第二，实现三个统一，在各省、直辖市范围内，统一企业缴纳基本养老保险费的比例，统一管理社会保险经办机构，统一调度使用养老保险基金。

（5）推进社会化管理进程，基本养老金的计发由财政兜底。达到法定退休年龄且缴费满规定年限者，其基本养老金由基础养老金和个人账户养老金两部分构成。基本养老保险基金发生困难时，由同级财政予以支持。国家根据工资增长和生活费用提高的情况，定期增加退休人员的基本养老金。

过去养老金由退休人员所在企业发放。目前劳动和社会保障部已委托银行和邮政储汇局，通过其服务网点直接向享受养老保险待遇的企业退休人员发放养老金，这种社会化发放养老金是无偿服务。

2. 企业补充养老保险：企业年金。企业补充养老保险是指由企业在参加基本养老保险并按规定履行缴费义务的基础上，根据自身经济实力，按国家规定自愿为本企业职工所建立的一种非强制性的辅助养老保险险种，这种雇主责任计划鼓励个人也负担一部分费用。企业补充养老保险实行全额个人账户制，不设立共济基金。单位和个人供款实行完全基金积累模式，个人账户归个人所有。职工（雇员）退休后可以一次性领取个人账户积累额，也可以分次领取。职工流动时，个人账户基金随同转移。

国家鼓励有条件的企业建立职工补充养老保险，并在税收上给予一定优惠政策。补充养老保险的好处：一是对国家而言，通过建立补充养老保险可以进一步完善国家多层次养老保险体系，调节区域经济水平的差异性所带来的养老待遇差异；有利于促进社会的稳定和经济的持续发展；有利于分散保险责任，适应人口老龄化的需要。二是对企业而言，作为对员工的一项福利措施，可增加企业薪酬方案对优秀人才的吸引力，在规定限额内还可享受延迟纳税待遇，有利于建立激励机制，增强企业的凝聚力和竞争力，促进企业发展、经济效益的提高。三是对企业员工个人而言，账户在规定限额内可在税前扣除，享受延迟纳税待遇，能更好地提高和改善退休后的养老待遇水平，提升生活质量，减少后顾之忧。

企业年金是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险，即由企业退休金计划提供的养老金。其实质是以延期支付方式存在的职工劳动报酬的一部分或者是职工分享企业利润的一部分。2004 年，我国有效地统一了全国企业年金的实施方法，从制度上规范了企业年金的运行程序，并规定参加基本养老保险并依法履行缴费义务的企业才可以建立企业年金，可见，企业年金的性质是补充养老保险，建立的前提之一是参加社会基本养老保险。企业年金当事主体之间主要表现为相互制衡的信托关系和委托代理关系，实现了年金管理安全第一的原则。相对于社会基本养老保险而言，企业年金注重效率优先。我国目前规定企业年金基金必须存入企业年金专户。企业年金基金财产独立于委托人、受托人、账户管理人、托管人、投资管理人和其他为企业年金基金管理提供服务的自然人、法人或其他组织的固有财产及其管理的其他财产。

在企业年金受托人与委托人之间建立了明确的信托关系，受托人成为负责年金基金管理运营的受托责任主体，对企业和职工承担最终的法律责任。社会基本养老保险的个人账户运作方式和企业年金类似，都是采取完全累积的方式。在将来企业年金运作规范成熟之后，社会基本养老保险的个人账户部分有可能并入企业年金，成为企业年金中“强制性缴费”部分，那么在员工的退休收入来源中，企业年金将占到更高的比重。企业年金是我国养老保障制度的重要支柱之一，与作为国家养老储备基金的全国社保基金、基本养老个人账户基金一起，共同构成我国多支柱养老保障体系。

3. 职工个人储蓄性养老保险。这是由职工自愿参加、自愿选择经办机构的一种补充保险形式。职工个人根据自己的工资收入情况，按规定缴纳个人储蓄性养老保险费，记入当地社会保险机构在有关银行开设的养老保险个人账户，并应按不低于或高于同期城乡居民储蓄存款利率计息，本息一并归职工个人所有。

实行职工个人储蓄性养老保险的目的，在于扩大养老保险经费来源，多渠道筹集养老保险基金，减轻国家和企业的负担；有利于消除长期形成的保险费用完全由国家“包下来”的观念，增强职工的自我保障意识和参与社会保险的主动性；同时也能够促进对社会保险工作实行广泛的群众监督。个人储蓄性养老保险可以实行与企业补充养老保险挂钩的办法，以提高职工参与的积极性。

（二）国家工作人员的养老保险制度

1. 计划体制下的离退休制度。我国国家工作人员养老制度是沿用计划体制下的退休制度，即国家机关和事业单位工作人员养老费用由国家或单位负担，个人不用缴费；养老金给付以本人工资为基数，按工龄长短计发。

离退休养老制度的具体做法如下：一是国家机关公务员退休后基础工资和工龄工资全额发给，职务工资和级别工资按比例发给。二是事业单位工作人员退休后按职务工资和津贴两项之和的一定比例发放。三是离休干部的离休费和生活补贴制度。离休干部是指新中国成立前参加中国共产党领导的革命工作的老干部。落实好老干部的各项生活待遇和福利保障，对维护改革、发展和稳定大局具有重要的现实意义。1982 年建立离退休制度以来，老干部离休费包括 100％原工资，离休后按国家规定增加的离休费，以及国家明确应计入离休费的各项生活补贴等。离休费发放的总原则

是：老干部离休后按国家规定标准按时足额发放离休费。

2. 离退休养老制度改革的必要性。我国成为世界贸易组织成员国以后，行政体制的改革日益紧迫，需要进行机关事业单位养老保险制度的改革。

(1) 为人才的流动解决后顾之忧。人才最优配置要求允许人才自由流动，自主择业，因此，需要在企业和机关事业单位之间建立一种保险金相互转移的机制。

(2) 改善公务员素质。废除公务员终身制必须以完善的养老保险制度为前提；机关事业单位较高的退休待遇水平可使高素质的公务员不因羡慕企业单位的高工资而流失，吸引更多的优秀人才加入公务员的队伍中来，从而提高公务员的整体素质。

(3) 减轻财政的负担。近 20 年来，支付退休人员的退休金占了财政支出很大的比例，随着人们生活水平的提高和平均寿命的延长，财政的负担也越来越重。必须建立由个人、国家共同负担的养老保险制度，同时设立社会保障基金管理委员会，保证基金具有较高的增值率，尽早建立一整套多元化、运作良好、保值增值的机关事业养老保险制度。

(4) 增强公务员的风险意识。机关事业单位新养老保险制度的费用由个人、国家共同负担，人人都必须为自己今后的养老尽一份力，而不能完全依赖国家，便于公平和效率相结合，每个人的参保工资基数、参保时间、个人账户的增值都与其今后的退休待遇水平息息相关，多投多保，增强了每位干部职工的风险意识。

(5) 反腐倡廉的需要。较低的工资水平和退休待遇可能使某些人利用手中的权力而谋一己之私利，走上违法犯罪的道路，影响政府的形象，阻碍社会主义现代化事业的顺利进行，给予公务员较丰厚的退休待遇可减少腐败。

3. 机关事业单位职工养老由离退休制向养老保险制转轨的探索。

(1) 财政、个人共同缴费，共济与个人账户相结合的部分积累型，缴费和待遇脱节的保险模式。1996 年，深圳市机关事业单位的社会养老保险制度较好地实现了由原来的退休制度向养老保险制度的过渡，其特点是：保险模式为共济与个人账户相结合的部分积累型，缴费和待遇脱节。一是由财政、个人共同缴费，缴费的比例按投保工资的一定比例确定，其中，部分按比例进入个人账户，部分进入共济。二是仍沿用计划体制下的

按工龄计算退休待遇的办法，只是发放的途径由原来财政全额支付，改为一部分由社会保险基金支付，一部分仍由财政支付，退休待遇水平保持不变。三是个人账户的增值问题。个人账户的资金计算利息；投资时当年获得的各项收益扣除利息后，其剩余部分按一定比例分别用于职工个人账户增计利息、留作投资风险准备金、计入共济基金三方面，其中，建立个人账户相当于退休金的预提，如果个人账户不能做到很好的增值，跟不上工资增长的幅度，最后的负担还将转到财政头上。

（2）单位和个人共同缴费；退休待遇在原有基础上加发个人账户的保险模式。1997 年，湖南省益阳市进行机关事业单位养老保险制度改革，开始实行单位和个人缴费制度。2004 年 7 月，大连市事业单位开始运行单位和个人共同缴费机制，退休待遇在原有的基础上加发个人账户养老金，直至职工本人的个人账户储存额支付完毕为止。

（三）农村的养老制度

1. 我国农村主要以家庭养老为主的传统模式应逐步向现代社会养老保险制度转变。我国传统的农村养老主要靠延续了千年的子女赡养或靠自己长年的积累，对老年、残疾或者未满 16 周岁的村民，无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的，享受农村“五保”供养待遇，实施吃、穿、住、医、葬“五保”；采取分散供养、集体供应、统筹供养、划定供养、由组织代耕等办法；集体供养确有困难的，由国家给予临时或定期救济，以保障他们的基本生活。

改革开放以后，家庭小型化、农村生产要素由农业向非农产业流动，农村青壮年劳动力向城镇转移，不断加快的人口老龄化等因素和计划生育政策的贯彻实施，单纯依靠子女养老、以土地为依托的保障和以集体经济为基础的面小单一的农村社会养老保障制度已不适应经济和社会发展的需要，在我国有条件的地方逐步建立和推行农村社会养老保险制度已势在必行。

2. 过滤期农村社会养老保险制度的运作方式。农村养老保险制度建设的基本原则是保障水平要与农村生产力发展水平和各方面承受能力相适应；保障方式是农村社会养老保险与家庭赡养、土地保障以及社会救济等方面相结合；以家庭保障为主，与社区保障、国家救济相结合，坚持政府组织引导与农民自愿相结合的办法，发展多种形式的养老保险；实行权利

与义务相对等；建立自我保障为主、储备积累的机制。

目前我国城镇社会保障基金筹集的主要方式是社会统筹和个人账户相结合的模式，农村养老保险采取个人缴费和集体补助相结合的办法，实行个人账户完全积累式。如果集体经济实力比较雄厚，可以适当加大集体补助的比例，使村、镇集体更多地分担起保证居民老有所养的责任，减轻家庭和国家的负担。

根据1995年民政部的《农村社会养老保险基本方案》建立起来的农村社会养老保险制度，特点如下：

(1) 资金筹集以“个人交费为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持”。如河北省适龄的农村从业人员，可以缴纳养老保险费，其所在单位还应给予不低于其参保数额的一定比例的补助。

(2) “建立个人账户、实行储备积累、按积累总额确定发放标准”。参保人自年满60周岁的次月开始领取保险金，领取数额按照参保人个人账户中养老保险积累总额确定。

(3) 农村各类人员养老保险一体化。实行务工、务农、经商农村各类人员养老保险一体化，农村社会养老保险覆盖农民、乡镇企业从业人员、农村籍义务兵、乡镇招聘干部等非城镇户口的农村从业人员；对参保人员实行统一制度，统一保险编号，统一管理。

(4) 农民自我保障为主。强调农民自我保障为主，个人、集体、国家三者关系明确，不增加国家财政负担。

3. 近年农村社会养老保险制度的推进。当前农村养老保险工作的重点应当放在有条件的地方、有条件的群体以及影响农民社会保障的突出问题上，如被征用土地的农民、进城务工经商农民、乡镇企业职工、小城镇农转非人员、农村计划生育对象及有稳定收入的农民等，并针对不同群体的特点制定相应的参保办法，以促进农村劳动力就业和有序流动，维护他们的合法权益。

例如，2004年北京将农转居、农转工人员全面纳入城镇社会保险；将失地未转非的农民全面纳入农村养老保险制度；通过建设征地补偿安置办法，把统一征地农转工人员纳入社会保险，按照“政府补贴、集体出资、个人缴费”的原则，完善农村养老保险筹资模式，并逐步建立城镇和农村相互衔接的社会保险体系，加大政府的扶持力度。

目前，农村养老保险工作基本形成了部、省、地、县、乡、村（乡镇

企业）上下贯通的六级管理体系和服务网络。但从总体上看，保障力度小，效果不明显，基层管理机制不健全。

二、城镇企事业单位职工的失业保险

按我国制度规定，城镇的国有企业、集体企业、外商投资企业、港澳台投资企业、私营企业等各类企业，以及事业单位都必须参加失业保险；按规定缴纳失业保险费的人员失业后符合条件的可以享受失业保险待遇。现实中，城镇企事业单位失业保险覆盖面窄，部分非国有经济的从业人员和大部分事业单位职工没有纳入失业保险，造成了这部分人“有险无保”。

（一）失业保险基金的筹集来源

1. 失业保险费的缴纳。我国失业保险制度建立的初期，失业保险基金的缴费仅限于用人单位按企业工资总额的一定比例进行单方缴费，收缴的比例低、集中的失业保险费数额有限，基金承受能力较弱，为了完善失业保险机制，提高失业保险基金的支付能力，1998 年开始将失业保险基金的缴费比例由企业工资总额的 1%提高到 3%，由企业单方负担改为企业和职工个人共同负担。

2. 失业保险基金的利息和滞纳金并入基金。基金的存款利息、基金按规定购买国债取得的利息收入都并入基金，以保证基金不贬值；对于不按期缴纳失业保险费的单位按规定加收的滞纳金及应当纳入失业保险基金的其他资金也应并入基金。但罚款不在此列。

3. 财政补贴予以兜底。在失业保险费不能满足需要时，政府有责任通过财政补贴的形式保证基金支出的需要。统筹地区的失业保险基金不敷使用时，由失业保险调剂金调剂及地方财政补贴予以解决。

（二）失业保险负担的分配

各国失业保险所需资金的筹集方式有：一是由雇主和雇员双方负担；二是由雇主和国家双方负担；三是由雇员和国家双方负担；四是由国家、雇员和雇主三方负担；五是全部由雇主负担。全部由雇主负担失业保险所需资金的国家，主要采取征收保险税的办法，目前只有个别国家采用。各国主要采取的是征缴费用、建立基金的方式。

我国失业保险制度自 1999 年建立以来，一直实行基金制，即在基金来源上采取用人单位、个人缴费和财政补贴相结合的方式。实践证明，基

金制与我国经济发展水平是相适应的，可以为失业保险提供稳定的资金来源。

（三）失业保险待遇

失业人员享受失业保险待遇的条件有三：一是原单位和本人按规定履行缴费义务，二是必须符合失业不是因自己意愿造成的，三是失业后办理了失业登记手续并有求职经历。

失业保险基金主要用于下列支出：一是失业保险金。失业保险金的标准由省级人民政府确定，原则是低于当地最低工资标准，高于城市的低保标准。失业保险金的领取时间是由失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间决定的，最长领取时间不超过 24 个月。二是领取失业保险金期间的医疗补助金。三是领取失业保险金期间死亡的失业人员的丧葬补助金和其供养的配偶、直系亲属的抚恤金。四是领取失业保险金期间接受职业培训、职业介绍的补贴，为失业人员在领取失业保险金期间开展职业培训、职业介绍的机构或接受职业培训、职业介绍的本人给予补贴，以帮助失业人员实现再就业，并减轻失业人员的经济负担。补贴的办法和标准由省级政府规定。五是国务院规定或者批准的与失业保险有关的其他费用。

（四）失业保险金的管理

1. 失业保险金由社会保险经办机构按月发放。社会保险经办机构为失业人员开具领取失业保险金的单证，失业人员凭单证到指定银行领取失业保险金。

2. 失业保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹，其他地区的统筹层次由省政府规定，省、自治区可以建立失业保险调剂金。失业保险调剂金以统筹地区依法应当征收的失业保险费为基数，按照省、自治区人民政府规定的比例筹集。目前在实际执行过程中，失业保险基金主要实行市县统筹，只有部分地区建立了调剂金制度，统筹程度不高，失业保险社会互济的功能不能得以充分发挥。

3. 财政专户管理。失业保险基金必须存入财政部门在国有商业银行开设的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，由财政部门依法进行监督。失业保险基金属于专项基金，具有强制性、无偿性、固定性的特点，必须专款专用，不得挪作他用，不得用于平衡财政收支。

4. 预算、决算管理。失业保险基金收支的预算、决算由统筹地区社

会保险经办机构编制，经同级劳动保障行政部门复核、同级财政部门审核，报同级人民政府审批。事业单位缴纳失业保险费所需资金在其支出预算中列支，此项基金收支要在失业保险基金收支中单独反映，并在保证事业单位失业人员失业保险待遇的前提下统筹使用。

（五）失业保险和其他保险的协调

1. 国有企业下岗职工生活保障与失业保险的并轨。为了配合国有大中型企业脱困，建立现代企业制度，造成职工大量下岗。1998 年推行国有企业下岗职工基本生活保障和再就业制度，各地按财政预算、企业、社会筹集（主要从失业保险基金中调剂）各负担 1/3 的“三三制”原则筹集资金，用于国有企业再就业服务中心，保障下岗职工的基本生活和代缴社会保险费用。财政承担的部分，中央企业由中央财政解决，地方企业由地方财政解决。对于困难较多的中西部地区和老工业基地，中央财政给予一定的支持。财政承担和社会筹集的资金，由财政部门按专项资金管理。资金的安排，由再就业工作主管部门和财政部门研究提出意见，然后由财政部门统一拨付。为下岗职工提供再就业培训的，可给予一定的财政补贴。劳动力市场建设经费和促进再就业经费，由财政部门核拨。

2003 年起，国有企业原则上不再建立新的再就业服务中心，企业新的减员原则上也不再进入再就业服务中心。但 2005 年底以前，各级财政原来安排用于下岗职工基本生活保障资金的规模不减。之后，原来的国有企业下岗职工基本生活保障和失业保险两种制度并轨、统一到失业保险制度中。随着社会保障制度改革的深化和市场导向就业机制的逐步形成，企业新的减员直接进入劳动力市场。

2. 享受基本养老保险待遇的，停止领取失业保险金和其他失业保险待遇。失业人员在领取失业保险金期间患病就医的，可以按照规定向社会保险经办机构申请领取医疗补助金。医疗补助金的标准由省、自治区、直辖市人民政府规定。失业人员在领取失业保险金期间死亡的，参照当地对在职职工的规定，对其家属一次性发给丧葬补助金和抚恤金。丧葬补助金和抚恤金的标准应参照对当地职工的规定办理，一次性发放。失业人员符合城市低保制度条件的，按照规定享受城市低保制度待遇。

三、最低生活保障制度：社会救济

（一）城市居民最低生活保障制度

城市居民最低生活保障制度（简称城市低保制度）用于保障城市居民基本生活物质帮助，宗旨是扶助困难，救济贫困；遵循保障城市居民基本生活的原则，坚持国家保障与社会帮扶相结合、鼓励劳动自救的方针。1993年民政部在上海等地试点后，1994年国家决定在全国普遍建立城市低保制度，当时资金渠道主要由地方财政负责。低保作为我国社会保障体系中的最后一道"安全网"，为保障人民利益、维护社会稳定、促进经济发展起到了重大作用。

1. 城市低保制度的实施范围和标准。城市低保制度的实施范围是：持有非农业户口的城市居民，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市低保制度标准的。收入是指共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入，包括法定赡养人、扶养人或者抚养人应当给付的赡养费、抚养费，不包括优抚对象按照国家规定享受的抚恤金、补助金。城市低保标准按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用确定。低保标准由市或县民政部门会同财政、统计、物价等部门制定，报本级政府批准。

享受城市低保方式：一是对无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或者抚养人的城市居民，批准其按照当地城市低保制度标准全额享受；二是对尚有一定收入的城市居民，批准其按照家庭人均收入低于当地城市低保制度标准的差额享受。

2. 城市低保的资金管理体制。城市低保制度实行地方各级人民政府负责制，由财政统一负担保障资金。由于城市低保资金投入扩大，低保对象超常规增长，低保迅速扩面，因此，城市低保所需资金由地方人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出项目，实行专项管理，专款专用。国家鼓励社会组织和个人为城市低保提供捐赠、资助，所提供的捐赠资助，全部纳入当地城市低保资金。1999年，中央财政开始投入低保资金。2001年以来推进"应保应尽"政策，中央和地方各级财政都空前地加大了低保资金的投入。地方政府城市"低保"支出的不足，有一部分是通过中央财政和国有资产的变现收入来补充的。

（二）农村居民最低生活保障制度

1. 农村居民最低生活保障制度的构架。中国改革开放以来，城乡差距加大，农业、农村和农民问题日益成为中国经济高速稳定发展的最大隐忧。农村低保制度是指在农村推行针对特贫人口的、真正给农民以“国民待遇”的最低生活保障制度。1996 年民政部总结山西省左云县、上海等试点地区的经验，制定了农村社会保障制度建设指导方案，并在全国推广。

农村居民最低生活保障制度的构架为：一是低保对象主要是那些已建立低保制地区的家庭人均收入低于当地低保标准的农村居民。二是保障标准考虑的因素，包括：维持基本生活的物质需要、当地经济水平和财政承受能力、当地物价水平、农民自我保障能力等。三是农村低保资金主要由地方财政和乡（镇）村集体共同负担，具体比例各地不一。四是保障方式通常有现金和实物两种，经济条件较好的地方发放现金。

2. 财政投入是健全农村居民最低生活保障制度的前提。由于农村经济体制改革以后，村集体经济大多成为空壳，加上农业税费和企业所得税共享改革导致地方财力剧减，农村低保工作的进展不尽如人意，针对这一点，可取消村级负担，主要由市、县两级财政承担。此外，相对于农民而言，城市居民不必考虑生产性开支，还能享受医疗和失业等多种福利补贴，今后，需要仿效自下而上的“城市低保路线”，加大高层级财政尤其是中央财政的投入力度，因为弥补社会保障资金不足的国有资产是全民资产，农民不能长期被排除在外，而应当逐步拥有平等分享的权利。

目前打工已经成为农民增收的主要渠道。长年涌动的民工潮是中国农村改革陷入停滞的折射，说明依靠农村和农业本身无法自我平息根本性的人地矛盾，因此，对数亿农民工应该规定最低工资线水平，并将其与农村低保制度衔接，以保持社会的公正和稳定。

四、医疗保障制度

（一）医疗保险的构架

1. 医疗保险的含义。医疗保险就是当人们生病或受到伤害后，由国家或社会给予的一种物质帮助，即提供医疗服务或经济补偿的一种社会保障制度。医疗保险具有社会保险的强制性、互济性、社会性等基本特征。

因此，医疗保险制度通常由国家立法，强制实施，建立基金制度，费用由用人单位和个人共同缴纳，医疗保险费由医疗保险机构支付，以解决劳动者因患病或受伤害带来的医疗风险。

2. 我国医疗保障体系的结构。新中国成立后，形成了公费医疗制度、劳保医疗制度、农村合作医疗制度并存的医疗保障体系。公费医疗制度是国家为保障国家机关、事业单位工作人员（在职和离退休人员）身体健康而实行的一项社会保障制度；国家工作人员的诊疗、药品、住院费用全部由国家财政拨款支付，是一种免费医疗制度。国有企业单位实行劳保医疗制度，职工诊疗、药品、住院费用全部由企业支付，职工无收入的直系亲属还可以享受半费医疗的福利。

3. 我国医疗保障制度改革的演变。

（1）不同形式的医疗改革的特点：医疗单位管理为主。1995 年后经历了不同形式的医疗改革，基本实行以医疗单位管理为主，财政和享受单位配合，实行公费医疗经费包干，并适当与个人利益挂钩的办法。有的单位门诊发给一定补贴，结余归己，超额部分个人负担一定比例；有的单位规定职工看病不报销门诊费用；还有的单位要求职工个人负担一部分住院费用。此后，全国又陆续开展了大病医疗费用社会统筹和离退休人员医疗费用社会统筹。制定了公费医疗药物报销目录，对医药费用实行“总量控制，结构调整”措施。

这些改革大都针对免费医疗造成的浪费问题，期待通过一些手段使公费—劳保医疗的受益者和提供者约束自己的就医和医疗行为，未能触及医疗保障制度本身，更不可能解决体制滞后的根本问题。这种制度性弊端突出表现在三个方面：一是统包统揽的福利制弊端，单位和个人缺乏自我保障和约束机制；二是单位保障的非社会管理弊端，既没有建立稳定的筹资机制，也导致不同单位负担畸轻畸重，更导致职工待遇苦乐不均；三是医疗与保险一体化运作，没有第三方制约。

上述弊端形成了花费高、效率低的最终结果，具体表现为：第一，医疗费用增长过快，浪费严重，财政和企业不堪重负。第二，以单位自我保障为主，社会互济程度低，管理和服务的社会化程度低，企业社会负担过重且不公。劳保医疗分散由各个企业自行管理，企业“办社会”现象十分严重，加重了企业的社会负担，新老企业之间、不同行业之间，职工医疗费缺乏统筹互济，职工医疗待遇苦乐不均，困难企事业单位无力执行劳保

医疗制度的规定，而使其职工的基本医疗待遇得不到保障，引发大量的社会矛盾。第三，覆盖范围狭窄。改革开放后发展起来的外商投资企业、股份制企业、私营企业的职工和个体工商户，基本没有纳入到公费、劳保医疗的范围内，不利于企业公平竞争，也不利于保护这些劳动者的合法权益和促使劳动力的合理流动。

（2）基本医疗保险制度改革的宗旨。全国城镇职工基本医疗保险制度改革的宗旨是适应社会主义市场经济体制，根据财政、企业和个人的承受能力，建立保障职工基本医疗需求的社会医疗保险制度。改革的实质是改变以往国家和企业大包大揽的医疗制度，减轻国家和企业负担，增加职工个人自负比例，保障职工的基本医疗需求，逐步形成包括社会基本医疗保险、补充医疗保险、社会医疗救助以及商业医疗保险等构成多层次的医疗保障体系。

医疗保障改革的特点是“低水平，广覆盖”，建立社会统筹和个人账户相结合的基本医疗保险制度，覆盖城镇全体劳动者。

（二）企业基本医疗保险制度

1. 基本医疗保险费用由用人单位和职工共同缴纳，以统筹基金和个人账户为基础。用人单位缴费率控制在职工工资总额的一定比例，职工缴费率一般为本人工资收入的一定比例。职工个人缴纳的基本医疗保险费全部计入个人账户。用人单位缴纳的基本医疗保险费分为两部分，一部分用于建立统筹基金，一部分划入个人账户。基本医疗保险基金采取银行计息办法。个人账户的本金和利息归个人所有，可以结转使用和继承。

2. 社会统筹基金和个人账户划定各自的支付范围，分别核算，不得互相挤占。各地的社会医疗保险方案虽有不同，但一般来说统筹基金主要用于支付住院医疗费用，个人账户用于支付门诊费用。统筹基金要确定起付标准和最高支付限额，起付标准原则上按当地职工年平均工资的一定比例控制，最高支付限额原则上控制在当地职工年平均工资的特定倍数。起付标准以下的医疗费用从个人账户中支付或由个人自付。起付标准以上、最高支付限额以下的医疗费用，主要从统筹基金中支付，个人也要负担一定比例。超过最高支付限额的医疗费用，可以通过商业医疗保险等途径解决。统筹基金的具体起付标准、最高支付限额以及在起付标准以上和最高支付限额以下医疗费用的个人负担比例，由统筹地区根据以收定支、收支平衡的原则确定。

3. 基本医疗保险基金纳入财政专户管理，专款专用。社会保险经办机构负责基本医疗保险基金的筹集、管理和支付，并要建立健全预决算制度、财务会计制度和内部审计制度。社会保险经办机构的事业经费不得从基金中提取，由各级财政预算解决。各级劳动保障和财政部门要加强对基本医疗保险基金的监督管理。审计部门要定期对社会保险经办机构的基金收支情况和管理情况进行审计。统筹地区应设立由政府有关部门代表、用人单位代表、医疗机构代表、工会代表和有关专家参加的医疗保险基金监督组织，加强对基本医疗保险基金的社会监督。

为了不降低一些特定行业职工现有的医疗消费水平，在参加基本医疗保险的基础上，作为过渡措施，允许建立企业补充医疗保险。企业补充医疗保险费在工资总额4%以内的部分，从职工福利费中列支，福利费不足列支的部分，经同级财政部门核准后列入成本。

（三）国家公务员医疗制度的改革

1. 公务员医疗制度的改革思路。即保证待遇、体现差别、相互衔接、统一管理，公务员在参加城镇职工基本医疗保险的基础上，超过基本医疗保险以外的医疗费用，国家实行医疗补助。

（1）保证待遇。公务员参加基本医疗保险后，原有的医疗待遇不下降，借鉴国际惯例，考虑我国公务员的工作性质和特点、勤政廉政，并与国家城镇职工基本医疗保险制度相衔接。

（2）统一管理。由于医疗消费和医疗结算的连续性，为了方便就医和简便费用结算，同时有效控制医疗费用增长，公务员医疗补助经费应与单位形成的基本医疗保险基金统一管理，由社会保险经办机构统一经办。

2. 医疗补助的管理。我国实行的国家公务员医疗补助是在参加基本医疗保险基础上的福利性医疗待遇，福利性主要体现在两个方面：一是补助经费由各级财政拨付，不设基金，个人不缴费；二是在补助办法上主要用于补助个人实际负担的医疗费用，直接计入基本医疗保险个人账户。我国基本医疗保险制度尚没有建立全国统一的办法、标准和具体政策，各地具体补助办法、医疗消费水平和经济发展水平差异较大，但共同框架如下：

（1）补助经费的拨付标准。医疗补助经费可按改革前公务员实际医疗费支出，减去基本医疗保险单位缴费水平后的实际余额、结合财政承受能力合理核定，列入当年财政预算。目前，总体的经费标准一般按当地公务

员工资总额的一定比例加以控制。

（2）补助经费的给付范围。主要包括：基本医疗保险统筹基金最高支付限额以上的、符合基本医疗保险用药、诊疗范围和医疗服务设施标准的医疗费用；在基本医疗保险支付范围内，在最高支付限额以下个人自付超过一定数额的医疗费用；按政策规定享受医疗照顾的人的医疗费用，在就诊、住院时按规定补助。

（3）医疗补助经费由社会保险经办机构集中统一管理，单独建账，单独管理，专款专用，统一结算，与基本医疗保险基金分开核算。

3. 个人账户和统筹基金相结合。即将推行的公务员医疗补助计划是政府给予国家公务员的一种医疗福利待遇，国家拟将公务员医疗补助经费分为两部分，一部分根据公务员年龄、职务等因素，确定不同比例计入公务员的个人账户，按照基本医疗保险个人账户的办法进行管理；另一部分用于补助统筹基金最高支付限额以上的医疗费用。

上海、北京、湖南、贵州等地的公务员及享受公务员待遇的事业单位职工将实行新的社会医疗保障制度。其中，上海率先告别了传统公费、劳保医疗制度，对国企、机关事业单位、外资、私企和个体工商户等城镇职工，全面实施目前在企业中推行的基本医疗保险制度。上海城镇职工持一张印有本人照片的社会保障卡，可以在全市定点医疗机构和药店中任选一家看病买药，一旦医疗费用超过规定的自负数额，全市统筹的医疗保险基金就应承担患者大部分的医疗费用。贵州省级医保覆盖范围是在贵阳行政区域内的中央和省级国家机关、党群组织和事业单位，其中大部分是原省级公费医疗享受单位。实行医保后，职工医疗费用将由国家、用人单位和个人共同承担；根据医保制度规定，在职职工按照本人上月工资收入的2%、用人单位按照本单位职工上月工资总额的7.5%缴纳基本医疗保险基金。基本医疗保险基金分为个人账户和统筹基金，前者用于支付门诊（小额）医疗费用，后者用于支付住院（大额）和门诊规定病种医疗费用。此外，医保制度还对大额医疗救助、公务员医疗补助等作出了相关规定。贵州省级医保实施后，基本能够满足职工合理的医疗需求，而且职工在实施医保前已经享有的待遇水平并不降低。随着经济发展，保障水平将相应提高。

（四）农村医疗卫生服务制度的改革

农村合作医疗制度始于20世纪50年代的人民公社时代，一度覆盖了

全国农村约 90%的地区。人民公社自己经营医院，公社的下级组织——生产队都配有诊所，除了重病之外都可就地就医解决。但 1978 年我国开始实行改革开放，人民公社在市场经济体制建设的大潮中解体，农村合作医疗制度也随之解体。2003 年，新型农村合作医疗制度开始在县（市）试点，即由中央政府、当地政府以及农民三方共同出资建立一个医疗基金，坚持农民自愿参加的原则。新型农村合作医疗制度的要点：

1. 确定筹资标准，实行个人缴费和财政补助相结合的多方分担制。新型农村合作医疗制度在筹资上实行个人缴费、乡村集体经济组织适当扶持、中央和地方财政补助相结合的多方分担制，并进一步发展为财政为主导的筹资模式。原则上农民个人每年每人缴费不低于一定额度，经济发达地区可提高缴费标准。积极鼓励有条件的乡村集体经济组织给予适当扶持，但集体出资部分不得向农民摊派。中央财政对中西部除市区以外参加新型农村合作医疗的农民平均每年每人按定额补助；新型农村合作医疗制度以农民个人自愿参加并签约承诺为前提，采取符合农民意愿的缴费方式。地方各级财政要在农民个人缴费到位后，及时下拨补助资金，防止弄虚作假套取上级财政补助资金。

2. 设置统筹基金与家庭账户。各县（市）要坚持大病统筹补助为主、兼顾小额费用补助的方式，可用个人缴费的一部分建立家庭账户，由个人用于支付门诊医疗费用；个人缴费的其余部分和各级财政补助资金建立大病统筹基金，用于参加新型农村合作医疗的农民的大额或住院医疗费用的报销。个人缴费划入家庭账户的比例由各地区确定。

3. 采取起付线、封顶线的方式，满足基本医疗保障的需要，据此确定补助标准。坚持以收定支、量入为出、逐步调整、保障适度的原则，根据基线调查、筹资总额和参加新型农村合作医疗后农民就医可能增加等情况，科学合理地确定大额或住院医药费用补助的起付线、封顶线和补助比例，并根据实际情况及时调整，既要防止因补助比例过高而透支，又要防止因支付比例太低而使基金沉淀过多，影响农民受益。在基本条件相似、筹资水平等同的情况下，同一省（自治区、直辖市）内县（市）的起付线、封顶线和补助比例差距不宜过大。各地区应该根据实际确定门诊费用的报销比例，引导农民合理使用家庭账户资金，家庭账户结余资金可以结转下一年度使用。

4. 财政部门在代理银行设立基金专用账户。新型农村合作医疗资金

全部进入由财政部门在代理银行开立的基金专户储存、管理。县（市）新型农村合作医疗经办机构负责审核汇总支付费用，交由财政部门审核后开具申请支付凭证，然后提交代理银行办理资金结算业务，由代理银行直接将资金转入医疗机构的银行账户。做到银行管钱不管账，经办机构管账不管钱，实现基金收支分离、管用分开、封闭运行的管理模式。

5. 新型农村合作医疗基金运行的信息公开。新型农村合作医疗经办机构要定期向社会公布新型农村合作医疗基金的具体收支、使用情况，保证农民知情、参与和监督的权利，并接受有关部门的监督。县（市）要把基金收支和管理情况纳入当地审计部门的年度审计计划，定期予以专项审计并公开审计结果；县（市）、乡（镇）人民政府可根据本地实际情况，成立由相关部门和农民代表共同组成的新型农村合作医疗监督委员会，定期检查、监督基金的使用和管理情况；各行政村要把新型农村合作医疗支付情况作为村务公开的重要内容之一，至少每季度张榜公布一次，接受村民的监督。

目前的新型农村合作医疗制度并不能完全解决农民大病的治疗问题，因此，今后应该建立农村医疗保险，尽快建立农村医疗救助制度，资助贫困农民参加新型农村合作医疗，并对患大病的贫困农民提供一定医药费用补助，对患特种传染病的农民按有关规定给予相应的补助，注意把新型农村合作医疗制度与扶贫和医疗救助等工作结合起来，共同推进和发展。

（五）特殊人群的医疗保障制度

1. 离休人员、老红军和二等乙级以上革命伤残军人的医疗保障。这类人员分布在机关、事业单位和企业，不参加基本医疗保险改革，个人不缴纳医疗费，不设立个人医疗账户。这类人员所需医疗费用实行统一管理，由统筹地区社会保险经办机构统一按上年离休人员医疗费用支出核定基数，经同级劳动保障行政部门、财政部门审核同意，进行筹集、管理和支付。按照统一医疗保险行政的要求，离休人员的医疗保险应纳入劳动保障部门管理范围，具体医疗经费可保持原资金渠道供给，具体由机关、事业单位和企业按期足额划拨到社会保险经办机构，由社会保险经办机构单独建账，专款专用、统一结算。此类人员的医疗费用在规定的范围内实报实销，全部由社会统筹医疗基金支付；支付确有困难的，由同级人民政府帮助解决。

此类医疗费的结算可以采用总额预付、定额包干、病种结算和项目付

费等办法。不论采用哪种办法都必须保证离休人员、老红军医疗费收支平衡。离休人员、老红军就医原则上执行国家和省制定的基本医疗保险药品目录，参照执行基本医疗保险诊疗项目和服务设施标准等项规定。超出规定范围以外的，需定点医疗机构专家会诊，提出会诊意见，经社会保险经办机构批准后给予报销。定点医疗机构应把离休人员、老红军规定范围内的医疗费用支出情况，详细记录在医疗保险费用台账上，经社会保险经办机构审核确认后足额拨付。

2. 退休人员的医疗费管理办法。退休人员的医疗费采取如下管理办法：一是退休人员参加基本医疗保险，但个人不缴纳基本医疗保险费，对个人账户的计入金额和个人负担医疗费的比例给予适当照顾；二是新制度实行前已退休人员不建立个人医疗账户，新制度实行后退休人员个人医疗账户中的资金不再增加；三是退休人员的医疗费用首先从个人医疗账户支付，没有建立个人医疗账户或个人医疗账户资金已用完的，由社会统筹医疗基金支付；四是由社会统筹医疗基金支付时，退休人员个人负担的比例为在职职工的一半。今后，随着职工在职时个人医疗账户资金积累的增加，这种照顾将逐步减少和取消。

3. 职工公（工）伤、生育医疗制度。我国职工因公（工）受伤的医疗费和女职工生育费尚未纳入医疗保险制度改革的范围。制度规定，职工因公（工）受伤的医疗费，女职工怀孕的检查费、接生费、手术费、住院费和药费由所在单位负担，但在现代灵活性用工制下，因公（工）受伤的职工和怀孕女职工的基本权利往往被侵害。

由于从事高风险行业的劳动者大多是农民工，建立健全建筑业、采矿业等高风险行业的工伤保险制度有利于保护弱势群体的基本权益，推进城乡统筹协调。工伤保险由雇主单一出资，可采取两种可选择的思路：一是实行社会统筹，设立工伤保险基金，对工伤职工提供经济补偿和实行社会化管理服务；工伤保险基金按以支定收、收支基本平衡的原则统一筹集，存入在银行开设的工伤保险基金专户，专款专用。工伤保险基金应当留有一定的风险储备金，不足时由同级政府临时垫支。二是现付制，职工工伤损失补偿不需要实行基金积累制，而是在事故发生后进行现付。在两种思路下，企业都必须按时足额缴纳工伤保险费，费率一般不超过工资总额的特定比例，尽量减轻企业负担。工伤保险金支付的范围包括：规定的工伤医疗费、护理费、伤残抚恤金、一次性伤残补助金、残疾辅助器具费、丧

葬补助金、供养亲属抚恤金、一次性工伤亡补助金。

4. 在校大中专学校学生的医疗费管理。在校大中专学校学生的医疗费用不列入医疗制度改革范围，仍按原学生公费医疗的管理办法执行，原则上以每年人均定额标准下拨到学校，由学校包干。大专院校在校生（不含自费生）不设立个人医疗账户，个人不缴纳医疗保险费，但应负担一定比例的医疗费，负担比例由地方确定。为了改善学生医疗费用超支的状况，必须贯彻医疗服务社会化的方针。近年来，一些高校纷纷革新高校医疗服务体制，不再直接投入人力、物力、财力自建校医院为学生提供医疗服务，也不再对学生医疗费用实行全免。例如中山大学珠海校区通过保险公司转化筹集医疗费用，校方为学生投保，由医院垫付学生医疗费；保险公司为学生提供保险服务。学校按年人均的定额标准为学生投保，保险公司一次性收齐保费后，即承担在校学生为期一年的医疗保险责任。学生在保险金额内自付部分门诊医药费；保险公司特别设立的、由学校拥有特定总量的住院公共保额，用于学生重病所花费的超出定额医疗费的医药费赔付。实际上保险公司承担了学生大部分的门诊和住院医药费，有效地解决了学校医疗费不足的问题。

5. 职工供养的直系亲属的医疗保险。由于医疗保险费大部分进入个人医疗账户，原实行劳保医疗的单位，职工供养的直系亲属不实行个人医疗账户，也不实行个人自付一定金额后再报销的办法，符合规定的医疗费用由社会统筹医疗基金按医疗费用的一定比例承担支付责任。原实行公费医疗的单位，职工供养的直系亲属的医疗费用仍然采取个人自理的办法，也可以在职工自愿的前提下，发展多种合作互助的方式。

社会基本医疗保障制度应该尽可能覆盖一个国家所有的社会成员，因此，除了上述社会基本医疗保障或保险项目外，还需要建立医疗救助、大病救助等制度，以解决无工作能力者、无就业单位者以及未成年的大病患者等基本医疗保障的需要。

五、住房公积金

住房公积金是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体（以下统称单位）及其在职职工缴存的长期住房储金。目的是促进住房

建设，提高居民的居住水平。

（一）住房公积金的监管机构及其职责

1. 住房公积金的管理。住房公积金的管理实行住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中心运作、银行专户存储、财政监督的原则，各机构分别承担规定的职责。

（1）住房公积金管理委员会及其职责。直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市（地、州、盟），应当设立住房公积金管理委员会，作为住房公积金管理的决策机构。住房公积金管理委员会的成员中，人民政府负责人和建设、财政、中国人民银行等有关部门负责人以及有关专家占1/3，工会代表和职工代表占1/3，单位代表占1/3。住房公积金管理委员会主任应当由具有社会公信力的人士担任。

住房公积金管理委员会在住房公积金管理方面履行的职责：一是依据有关法律、法规和政策，制定和调整住房公积金的具体管理措施，并监督实施；二是根据规定，拟定住房公积金的具体缴存比例；三是确定住房公积金的最高贷款额度；四是审批住房公积金归集、使用计划；五是审议住房公积金增值收益分配方案；六是审批住房公积金归集、使用计划执行情况的报告。

（2）住房公积金管理中心及其职责。直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市（地、州、盟）应当按照精简、效能的原则，设立一个住房公积金管理中心，负责住房公积金的管理运作。县（市）不设立住房公积金管理中心，可以在有条件的县（市）设立分支机构。住房公积金管理中心与其分支机构应当实行统一的规章制度，进行统一核算。住房公积金管理中心是直属城市人民政府的不以营利为目的的独立的事业单位。

住房公积金管理中心履行下列职责：一是编制、执行住房公积金的归集、使用计划；二是负责记载职工住房公积金的缴存、提取、使用等情况；三是负责住房公积金的核算；四是审批住房公积金的提取、使用；五是负责住房公积金的保值和归还；六是编制住房公积金归集、使用计划执行情况的报告；七是承办住房公积金管理委员会决定的其他事项。

住房公积金管理中心和职工有权督促单位按时履行下列义务：一是住房公积金的缴存登记或者变更、注销登记；二是住房公积金账户的设立、

转移或者封存；三是足额缴存住房公积金。

住房公积金管理中心应当督促受委托银行及时办理委托合同约定的业务。受委托银行应当按照委托合同的约定，定期向住房公积金管理中心提供有关的业务资料。

职工、单位有权查询本人、本单位住房公积金的缴存、提取情况，住房公积金管理中心、受委托银行不得拒绝。职工、单位对住房公积金账户内的存储余额有异议的，可以申请受委托银行复核；对复核结果有异议的，可以申请住房公积金管理中心重新复核。受委托银行、住房公积金管理中心应当自收到申请之日起规定的时间内给予书面答复。职工有权揭发、检举、控告挪用住房公积金的行为。

（3）住房公积金管理委员会、住房公积金管理中心与委托银行的关系。住房公积金管理委员会应当按照中国人民银行的有关规定，指定受委托办理住房公积金金融业务的商业银行（简称受委托银行）；住房公积金管理中心应当委托受委托银行办理住房公积金贷款、结算等金融业务和住房公积金账户的设立、缴存、归还等手续。住房公积金管理中心应当与受委托银行签订委托合同。

2. 住房公积金的监督体系。国务院建设行政主管部门会同国务院财政部门、中国人民银行拟定住房公积金政策，并监督执行。省、自治区人民政府建设行政主管部门会同同级财政部门以及中国人民银行分支机构，负责本行政区域内住房公积金管理法规、政策执行情况的监督。住房公积金管理中心应当依法接受审计部门的审计监督。

3. 住房公积金的财政管理。一是地方有关人民政府财政部门应当加强对本行政区域内住房公积金归集、提取和使用情况的监督，并向本级人民政府的住房公积金管理委员会通报；二是住房公积金管理中心在编制住房公积金归集、使用计划时，应当征求财政部门的意见；三是住房公积金管理委员会在审批住房公积金归集、使用计划和计划执行情况的报告时，必须有财政部门参加；四是住房公积金管理中心编制的住房公积金年度预算、决算，应当经财政部门审核后，提交住房公积金管理委员会审议；五是住房公积金管理中心应当每年定期向财政部门和住房公积金管理委员会报送财务报告，并将财务报告向社会公布。

（二）住房公积金的缴存

职工个人缴存的住房公积金和职工所在单位为职工缴存的住房公积

金，属于职工个人所有。

1. 住房公积金专户的开设。住房公积金管理中心应当在受委托银行设立住房公积金专户。单位应当到住房公积金管理中心办理住房公积金缴存登记，经住房公积金管理中心审核后，到受委托银行为本单位职工办理住房公积金账户设立手续。每个职工只能有一个住房公积金账户。

2. 住房公积金的账簿记录。住房公积金管理中心应当建立职工住房公积金明细账，记载职工个人住房公积金的缴存、提取等情况。

3. 住房公积金的缴存比例。职工住房公积金的月缴存额为职工本人上一年度月平均工资乘以职工住房公积金缴存比例。

职工和单位住房公积金的缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的5%；有条件的城市，可以适当提高缴存比例。具体缴存比例由住房公积金管理委员会拟定，经本级人民政府审核后，报省、自治区、直辖市人民政府批准。职工个人缴存的住房公积金，由所在单位每月从其工资中代扣代缴。

4. 住房公积金的缴存。单位应当于每月发放职工工资之日起5日内将单位缴存的以及为职工代缴的住房公积金汇缴到住房公积金专户内，由受委托银行计入职工住房公积金账户。住房公积金自存入职工住房公积金账户之日起按照国家规定的利率计息。

（三）住房公积金账户存储余额的处置

1. 住房公积金的使用和提取。职工有下列情形之一的，可以提取职工住房公积金账户内的存储余额：一是购买、建造、翻建、大修自住住房的；二是离休、退休的；三是完全丧失劳动能力，并与单位终止劳动关系的；四是出境定居的；五是偿还购房贷款本息的；六是房租超出家庭工资收入的规定比例的。依照二、三、四项规定，提取职工住房公积金的，应当同时注销职工住房公积金账户。

职工提取住房公积金账户内的存储余额的，所在单位应当予以核实，并出具提取证明；职工应当持提取证明向住房公积金管理中心申请提取住房公积金。

职工死亡或者被宣告死亡的，职工的继承人、受遗赠人可以提取职工住房公积金账户内的存储余额；无继承人也无受遗赠人的，职工住房公积金账户内的存储余额纳入住房公积金的增值收益。

2. 住房公积金贷款。住房公积金的存、贷利率由中国人民银行提出，经征求国务院建设行政主管部门的意见后，报国务院批准。

缴存住房公积金的职工，在购买、建造、翻建、大修自住住房时，可以向住房公积金管理中心申请住房公积金贷款。住房公积金管理中心准予贷款的，由受委托银行办理贷款手续。住房公积金贷款的风险，由住房公积金管理中心承担。申请人申请住房公积金贷款的，应当提供担保；住房公积金管理中心不得向他人提供担保。

住房公积金管理中心在保证住房公积金提取和贷款的前提下，经住房公积金管理委员会批准，可以将住房公积金用于购买国债。

（四）住房公积金的增值收益

住房公积金的增值收益应当存入住房公积金增值收益专户，用于建立住房公积金贷款风险准备金、住房公积金管理中心的管理费用和建设城市廉租住房的补充资金。

住房公积金管理中心的管理费用由住房公积金管理中心按照规定的标准编制全年预算支出总额，报本级人民政府财政部门批准后，从住房公积金增值收益中上交本级财政，由本级财政拨付。

住房公积金管理中心的管理费用标准，由省、自治区、直辖市人民政府建设行政主管部门会同同级财政部门按照略高于国家规定的事业单位费用标准制定。

六、社会保障预算的建设

（一）社会保障的财政管理环节

1. 社会保障收支管理。主要是对社会保障资金筹集和支付的管理。一般包括财政拨款的社会保障经费预算管理（即政府经常性预算）、划转社会保障经费预算管理、社会保险基金经办机构管理费预算管理等。其重点在于：查验国家安排的社会保障资金是否到位，企业筹集的社会保障基金是否及时足额收缴；监督社会保障资金的支付是否符合政策的规定。

2. 社会保险基金运营的管理。管理的重点是社会保障结余基金的投资管理，即从保值增值的角度对结余基金的投资方向进行控制，一般应将结余基金投向风险性较小或无风险的领域。

3. 社会保险基金的调剂管理。主要是对调剂基金的收支在预算上予

以列收列支，并监督调剂基金的筹集和使用。

4. 社会保障资金的财务会计管理。对社会保障资金的财务会计管理贯穿于社会保障预算管理的全过程。财政部门应制定一系列规章制度对社会保障资金的收、支、管，从财务上加以规定，并对财务制度执行情况进行监督、检查，同时还要编制社会保障收支的周转计划，应付运行中可能存在的暂时性周转危机。

（二）我国社会保障管理的取向

1. 由单位保障向社会保障过渡，社会保障范围逐步扩大。我国社会保障制度改革的取向之一是：最大限度地将职工保障与企业职能分离，实现职工保障的社会化。但目前我国社会保险范围仍然狭窄，统筹层次低。针对这一情况，要将行业统筹纳入省级管理，积极推进省级统筹，再由地区统筹逐步过渡为全国统筹，先城市后农村，逐步推行。

2. 社会保障基金由部门所有转为财政预算外专户储存、收支两条线的管理办法。为了扭转社会保障基金部门所有、部门控制的局面，将社会保障资金实行财政专门管理，形成了社会保障基金收、支、管的制衡机制，为建立社会保障预算打下基础。

3. 社会保障资金未纳入预算内管理。虽然已对社会保障基金实行财政专户储存、收支两条线管理，但是其管理仍然脱离立法机构的监督，管理透明度差，缺乏严密的预算、执行和决算等一系列控制程序，难免低效。

目前，由于我国社会保障基金的收支存在资金管理混乱的问题，这不利于准确反映社会保障收支的总体情况，难以体现政府在社会保障方面的职能作用。在社会保障管理体制不健全、管理混乱的情况下，还有可能造成社会保障收支现实或潜在的危机。随着社会保障基金统筹社会化程度的提高和社会保障管理制度逐步实现社会一体化，需要逐步建立社会保障预算。

（三）社会保障预算的界定

1. 社会保障预算管理的定义。社会保障预算的编制是由社会保障制度的基本构架决定的，并在很大程度上受政府对社会保障各项目筹资责任大小的影响。一般而言，社会保障体系由养老保险、失业保险、医疗保险和社会救济等构成，我国则进一步细分为多种具体的项目。在我国目前社会保障体系不健全，各项社会保障制度还有待完善的情况下，难以准确确

定社会保障预算编制的规模和内容，增加了社会保障预算管理的难度。尽管如此，依然可以大致归纳社会保障预算收支的基本内容。

社会保障预算是指国家在维护社会稳定、保障公民生活、实施扶贫救助及各项社会保障基金投资运营活动中的收支预算。社会保障预算直接体现收入公平分配、稳定经济和社会的职能，有利于发挥国家预算的整体调控功能。

2. 社会保障预算收支管理的内容。社会保障预算的收入应包括各企事业单位及个人交付的保障基金，以及财政安排的收入，主要有工资税或社会保险税收入、社会福利基金、住房公积金、残疾人就业保证金、社会保障基金投资收益、经常性预算补助（转移支付）收入和社会捐赠收入等；社会保障预算的支出应包括养老保险、待业保险和医疗保险等社会保险支出、社会救济支出、社会福利和社区服务支出等内容。

以新的政府收支分类为依据，我国的社会保障预算应该包括税收收入、社会保险基金收入、非税收入中的彩票资金收入等；对企事业单位的补贴中用于职工社会保障的政策性补贴等、其他支出中的补充全国社会保障基金等支出的经济分类。

（四）社会保障预算编制的原则

1. 全面性原则。即社会保障预算应该反映所有与社会保障事务有关的收支，以利于社会保障基金的统筹与管理，提高资金的使用效益。这就要求将现行各部门掌握的社会保障资金收支及各项基金结余的投资运营活动统一归并，纳入社会保障预算之中，实行统一核算、统筹安排。任何社会保障收支都应以总额列入预算，而不应以收支相抵后的净额列入预算。建立社会保障预算可弄清各类社会保障资金的来龙去脉，掌握各类社会保障资金的收支规模。因此，对目前已纳入政府预算内安排的各项社会保障经费，要从政府预算各科目中单列出来；对没有纳入政府预算，但已实行财政专户管理的资金，如各类社会保险基金、解困资金、下岗职工生活补助费、通过社会筹集的资金等，要纳入社会保障预算；对既没有纳入政府预算，也没有纳入财政专户管理的资金，如面向社会募捐的各类福利基金、依法收取的各类民政保障金等，也要纳入社会保障预算。

2. 政策性原则。即社会保障预算要贯彻国家社会政策和收入分配政策，这些政策是政府引导和促进社会保障事业发展的重要手段，社会保障预算的编制应充分体现这些政策的宗旨，从财力上予以支持，该倾斜的

就倾斜，该控制的就从严、从紧控制，提高资金使用效率，从而使国家的相关政策落到实处，推动社会保障事业发展。

3. 专款专用原则。即社会保障资金只能用于社会保障方面的开支，不得挪作他用。资金的专用性要求编制预算时，要严格按规定安排各项支出，确保资金的专门用途，做到专款专用，以防止挪用、浪费现象的发生。对结余资金，应按规定进行投融资活动，并保证其完整和保值增值，不得用于弥补政府公共预算赤字。社会保障资金不同于政府公共预算资金，它的使用具有递延性、滞后性，也就是说，当年筹集的社会保障资金并不一定都用于当年，而且其中的很大一部分是作为个人资金并通过逐年积累，在未来的某一时期再逐年使用。对这部分资金不仅要使其保值，而且还要使其增值。通过社会保障预算筹集的资金绝对不能用于平衡政府公共预算。

4. 适度结余原则。社会保障支出是为面临生存困难的社会成员提供资助的，而困难的成因又是多方面的，其中有许多是不确定因素，诸如寿命的不确定性，失业、病残的风险等，这就意味着社会保障支出有相当一部分在编制预算时是难以测算的，为不给经常性预算造成太大的压力，年度社会保障预算收支相抵后应留有适度结余，这也有利于社会保障资金的投资增值和调剂，规范资金分配，完善财政职能。

（五）社会保障预算编制的目标和模式

为了使社会保障预算的编制做到稳妥、科学与完整，既有利于社会保障事业的发展，又有利于保障职工生活安定，促进社会进步和经济发展，建立社会保障预算的目标是：逐步建立起以社会保障税为主要收入来源，各项社会保障资金得到全面反映，收支管理及社会保障基金投资运营活动规范化、各项政策措施完整配套的具有中国特色的社会保障预算体系。据此，需要把分散于各部门管理的社会保障基金收支活动以及由政府公共预算安排的社会保障收支活动合为一体，建立统一的、相对独立的社会保障预算，全面反映社会保障基金收支运营情况，并对社会保障事业发展的资金供求做出全面统一的安排。

但是目标一步到位比较困难，宜遵循“明确目标、总体设计、分步实施、突出重点”的原则，逐步推进这项工作。我国建立社会保障预算的近期目标应先着眼于将养老、失业、医疗、工伤、女工生育等保险基金以及住房公积金、残疾人就业保险金、社会福利基金等纳入社会保障预算，实

施专门管理；同时对政府一般税收安排的社会保障事业经费支出也应编列到社会保障预算中去（或在政府公共预算中单独编列，统一反映）。

社会保障预算编制的模式大致有四种：一是基金预算，美国、新加坡等国家实行的是这种模式；二是政府公共预算，即社会保障收支同其他政府收支混在一起，英国、瑞典等福利国家实行的是这种模式；三是一揽子社会保障预算，即将政府一般性税收收入安排的社会保障性支出、各项社会保障基金收支、社会筹集的其他社会保障资金收支、社会保障事业单位的收入等作为一个有机的整体，编制涵盖内容全面的一揽子社会保障资金预算；四是政府公共预算下的二级预算，即半独立性子预算。这四种模式各有利弊。

从国际惯例和我国的国情来看，可采取一揽子社会保障预算的编制方案，即社会保障资金预算应将社会保障基金预算拨款、政府公共预算中安排的社会保障支出、社会筹集资金、社会保障事业单位的收入等归集起来，形成一个完整的社会保障预算。

（六）建设社会保障预算的措施

1. 强化社会保障基金的预算管理手段，完善各项社保基金的财政专户管理。预算约束力关键在于管理的手段和办法是否恰当。目前我国的企业职工养老保险、失业保险以及住房公积金等各项社会保障基金仍然主要由其主管部门负责管理，缺乏严格的财政管理和监督，致使各项基金提取比例以及保障待遇水平不合理，结余投资运营混乱，挪用、浪费甚至贪污的现象时有发生。很显然，如果我们在资金管理手段上仍维持现状，即使编制了社会保障预算，也只是流于形式，其结果仍然是主管部门报多少或缴入专户多少，财政部门就列多少，难以从根本上改变各项社会保障基金管理混乱的局面。

解决问题的办法有两种：一是建立社会保障基金等各项基金的财政专户。各项基金先进国库，随即转入到财政专户，按照政府规定的比例，将一部分社会保障结余基金借给社保基金信托投资公司，用于特殊投资经营，使社保基金保值增值。这种办法在国际上有很多先例，如日本在其大藏省设有许多种特别会计账户，实质上就是财政专用账户，各项社会保障缴费由税务部门先缴入国库后再分解到各个财政专用账户；美国在其财政部设立了社会保障基金信托账户，税务机关征收的社会保障税先进入国库后再转入相应的信托账户。这种办法既有利于对各项社会保障基金实行严

格的预算管理和监督，又有利于保证专款专用，不会被用于弥补政府公共预算和国有资本金预算的赤字。二是直接将各项社会保障基金纳入国库，与其他一般性财政收入实行混库管理，混库管理容易引起国库内不同性质的资金相互串用，难以保证专款专用，不利于保证各项社会保障基金的安全和完整。

为了增强社会保障防线抵御风险的能力，有效降低财政风险，当前最紧迫的事情就是尽快分级建立社保基金理事会，负责筹集“五大社会保险基金”不足部分。筹集方式主要包括募捐、赞助、发行专项彩票等，筹集的社保资金应纳入财政社保专户统一编制社会保障预算，把社会保障风险降低到最低程度。

2. 明确社会保障预算收支内容。预算编制的全面性原则要求社会保障预算必须反映所有与社会保障事务有关的资金的收支，而且应避免重复反映。具体思路主要有：一是利用政府收支新分类，归并社会保障收支。政府收支新分类将隐含的社会保险支出“显化”出来。我国原有预算支出中相当一部分社会保障支出隐含在其他支出科目中，如教科文卫事业费中的部分社会保障性支出、价格补贴支出等，有必要将经常性预算中的社会保障支出“显化”单列出来，以便加强对社会保障收支的统筹安排，强化其支出的管理。政府收支新分类对不同管理要求和保障项目的资金设置了不同的分类以及相应的单列科目，对此，可进行归并，汇集成社会保障收支预算。二是尽快开征社会保障税，明确相关部门的职责。税法是国家法律的重要组成部分，易于被公民承认，建立社会保障税有明确的目的性，公民乐于接受，可以强化征缴手段，加大征收力度，降低征收成本，扩大社会保险覆盖面，确保社会保险基金稳固的收入来源和社会保险基金的收支平衡，从而使编制社会保障预算从一种探索性的实践活动，上升为一种法律行为和责任。

3. 规范社会保障管理体制。实施社会保障预算，涉及财政内部职能的重新划分和界定，因此，应打破财政部门内部职能分工的旧框框，把所有社会保障资金全部划归财政社会保障部门统一管理，并形成相关机构的协调机制。

(1) 税务、财政、劳动和社会保障、民政、银行、社会中介组织各司其职。为了保证社会保险基金的专款专用，克服政出多门，应按中央机构改革的要求，统一明确各有关机构的职责范围，真正做到各司其职。具体

来讲就是：由立法机关颁布社会保障税法；税务部门制定社会保障税实施细则，负责税款的征收与管理；财政部门负责社会保障预算和执行；劳动和社会保障部门负责社会保障制度、政策的制定和资金的具体使用；银行部门负责社会保障金的发放；审计部门和社会中介机构承担监管责任。这样，确保建立起规范化的社保资金征收、使用和管理体制。

（2）政事分离，建立起收、支、管、投之间相互分离的管理机制。应理顺财政部门与有关部门的关系，特别是对社会保障基金要建立起收、支、管、投之间相互分离的管理机制。目前，社会保险基金、住房公积金、残疾人就业保障基金、社会福利基金等各项基金的支出账户由有关主管部门管理，如果编制社会保障预算，就需要将各项基金纳入国家预算管理和监督，就直接关系到这些部门的切身利益。在社会保障管理体制改革中，需要建立起财政部门与社会保障业务主管部门以及基金经办机构的制约机制，协调好财政部门与这些部门、单位之间的关系。一般来说，社会保障业务主管部门主要负责制定业务性社会保障政策、法规和指导管理等工作；财政部门负责管理财政专户的社会保障资金，编制社会保障预算，按时拨付社会保障资金，实施预算管理和监督；地税部门负责基金收缴工作；银行部门负责社会化发放的工作；审计部门负责审计社会保障基金的使用是否合法合规。通过政事分离，加强社保资金的管理和监督，确保资金的安全。

（3）协调社会保障预算与其他预算的关系。从社会保障预算与投资预算的关系看，为使社会保障基金保值增值，其结余一般用于购买国债，因而社会保障基金结余成为投资预算中债务收入的来源之一，而国债还本付息支出是投资预算的支出项目，其中一部分又成为社会保障预算的收入来源。对于养老保险新旧制度转换形成的转轨成本，可能需要变卖国有资本来弥补，因此，规范社会保障预算管理，应协调好社会保障预算与投资预算的关系。

（七）社会保障预算的功效

1. 有利于增强政府的宏观调控能力。多年来，我国社会保障资金收支完全处于分散状态，一般性税收收入安排的社会保障支出分散在行政费和各项事业费的有关科目中，没有单独和明确的反映。社会保障基金的收支未纳入预算管理，不仅在一定程度上造成资金管理混乱，同时也不利于全面、准确地反映社会保障收支的总体情况，难以体现政府在社会保障方

面的职能作用，不利于加强监督管理。

建立社会保障预算，将社会保障资金收支及各项基金结余的投资运营活动纳入预算管理，政府财政可以准确掌握各项社会保障资金支出的管理情况，进而严格控制社会保障支出水平，使之与国民经济发展水平及财政、企业和个人的负担能力相适应，真正做到将各项社会保障资金统一核算、统筹安排。这样，大大增强了政府宏观调控能力。同时，通过编制社会保障预算，更便于弄清各类社会保障资金的来龙去脉，掌握各类社会保障资金的收支规模，彻底摸清家底，有利于更加科学、合理地安排社会保障工作、推进社会保障资金归口管理，真正发挥社会保障制度所具有的“减震器”和“安全网”的作用。

2. 有利于强化财政预算的约束力。实行社会保障预算要求将现行的一些由财政负担的社会保障支出，从政府一般预算中划出，纳入社会保障预算支出；将长期游离于财政预算之外的社会保障基金纳入社会保障预算管理。由于社会保障预算不得搞赤字预算，因而可从根本上确保社会保障支出的需要。同时，也有利于维护国家预算的完整性。

实行社会保障预算后，社会保障预算、决算都要经过人大审查、批准，预决算执行情况要接受人民代表大会的监督，具有较强的法律效力，强化了预算的约束力，可使社会保障事业的法律强制性特色更鲜明。同时，也提高了社会保障预算工作的透明度，按规定应由财政部门负担的资金应该编入预算，让劳动、民政、卫生等社会保障预算单位做到心中有数，以便合理安排和使用资金，使得各社保预算单位切实感受到社保预算的法律约束力和社保预算的保障作用，有利于维护社会稳定。

第四节　国有资本预算的管理

一、国有资产管理体制改革

国有资本预算是由国有资本管理机构汇编的、反映预算期内同级政府经营性国有资本收支、运营过程、结果、效率、现金流转和资本投入产出状况、投资规划与资金安排以及国有企业经营者在任期内制定的国有资产保值增值率、净资产利润率等预期指标的年度计划。建立国有资本预算是

配合国有资产管理体制改革、强化国有资产管理的重要举措。

（一）传统的国有资产管理体制

1. 国有资产管理职能分散，权责不明晰，资产管理缺位。我国财政部、中组部、原国家经贸委、中央企业工委、国务院监事办公室等至少五个部门分别履行国有资产出资者的职能，难免有推诿、扯皮的情况发生，使企业无所适从。1988 年我国曾成立过国有资产管理局，职能非常简单，只是对国有资产进行界定、评估、登记。国有资产管理局实际上只是一个账房先生而不是东家，权责不很明确，1998 年机构改革时国资局被撤销后，没有专门的国有资产管理部门，没有人真正对国有资产的职能负责，国有资产管理缺位，耽误了改革的进程，形成不利的结果。如果继续延续传统的产权虚置方式，每年还会为那些政府管不好的国有资产贴钱，但如果想把国有资产租出去，或干脆卖出去，却又不知道该找谁，没有人具体负责此事；而大中型企业改革的一个重要方式就是国有股的转让，如果没人负责，以致很多重要企业的改制方案都要上报到国务院，这将拖延国企改革进程。

我国目前经营国有资产的国有企业，99.9%是由各级地方政府负责管理的，明晰的产权、财权便于地方明确事权、合理规划、量财行事，但长期以来，中央和地方之间的权责不清、分工不明晰，地方政府不知道哪些该自己负责，哪些不该自己负责，造成多部门互相推诿、国有资产流失的情况。

2. 片面强调国有资产账面的保值增值，忽视资本回报。长期以来在对国有资产的管理上片面强调账面的保值增值，忽视资本回报，其结果：一是普遍存在“马桶效应”。过去国有资产的保值、增值往往是账面的净资产增值，但账面上对资产的评估价往往是不准确的。厂长、经理没更换时，每年评估出来的净资产都在增值，一旦他们离开了，问题就暴露出来了。二是许多企业靠资本运作实现了资产的保值增值，但社会财富并没有增长。上市公司国有股通过社会流通股去配股融资，从账面上增加净资产，使得国有净资产增值；还有土地运作，上海、深圳等地的房地产不断升值，如果把一个厂房扒掉搞房地产，什么都不用做就能很快升值。这些做法都没有增加社会财富，短期可以，长期却不行。三是国有资产保值增值的账面指标不是现金流指标，实际上国家没有取得任何好处。很多国有企业资产都在保值、增值，但国家收不到红利。韩国、瑞士、德国、法国等很多国家，也有不少国有企业都是追求资本回报的、追求现金流，而非

纸上富贵，要把实实在在的真金白银装进国库。

（二）新的国有资产管理体制

党的十六大报告中要求“继续调整国有经济的布局和结构，改革国有资产管理体制”，并提出要建立专门的国有资产管理机构来履行国有资产出资人的职责。

1. 中央和地方政府设立国有资产管理机构。过去的国有资产管理机构是按中央、省、市、县四级设立的。改革要求建立中央政府和省、市（地）两级地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，形成管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。

重新设立具体、专门的国有资产管理机构后，各机构的责任比较清楚，权力比较清晰，关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责；其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责，绝大多数国有企业归地方政府管理。新的国有资产管理体制便于国有大中型企业的国有股和法人股向民营企业和外资企业转让。

2. 新的国有资产管理机构的工作目标应该追求资本回报，而非以前含糊的国有资产保值、增值。政府有许多社会和政治目标，但对大型国有企业行使其所有权时，国家股东应专注于资本回报的最大化。新的国有资产管理机构则应该是管理国有资本而不是管理国有资产，管理国有资本就是看资产价值多少，最后它能带来多少回报，基本目标就是追求资本回报。而管理国有资产只是保证它的存在，不贬值。

根据经济原理，投资者投资是以讲利润、要回报为前提的，国家投资同样如此，我国以前的融资大多是“内源融资”，利润不分配，放在企业里支撑企业的发展，其实并不能真正改变企业的资金短缺困境或提高企业的竞争力。企业如果真的想通过融资取得发展，一定要进行外部融资，企业只有提高资本回报，才能广开融资渠道，才能从广阔的市场上融到资金来改造、提升企业竞争力。国家作为投资者，与普通投资者一样，有权从战略上考虑决定回报的资金是继续留在企业不分配，转为资本金还是要求分配。

3. 国有资产管理部门的职能仅限于做“东家”，不做“店小二”。以前国家对国有企业的管理是让利放权，只要所有权，不要经营权。改革要求

在资产管理上坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，真正实现国有资产保值增值。新的国有资产管理部门行使管理股权的职能时，不具体管理企业经营事务，关键要按照公司法、证券法规定的范围和程序来行使股东的权利——参加董事会，甚至可以兼任董事长，通过董事会的程序选聘总经理，有分红权，董事会有重大的战略决策权等等，不能超出这一权限范围。

20世纪90年代初，一些地方国资局局长身兼很多企业的董事，根本无法有效履行出资人的职责。新成立的国有资产管理机构的局长或主任不能兼任企业的董事、董事长，应该由专职人员作为国有股股权代表。公司治理方面要引进独立董事制度，要更多地依靠律师事务所、会计师事务所、审计师事务所等中介机构。在瑞典，国有企业产值占国家GDP的9%～10%，有一个专门的机构管理这些国有企业；但这个专门机构很小，只有20多人，其中投资经理就有10人左右，这些人实际上相当于国有股股权代表，进入董事会；人虽少，但很职业化，而且许多事可以由独立的中介机构负责，所以这个机构的工作量其实并不大。

4. 国家所有权机构的职能范围应该既包括国有股权的管理，也包括国有股权的出售。国家所有权机构要对国有资本股权进行管理，保证国有资本的价值，同时制定和执行国有资本有进有退的政策和国有资本重组的方案。国家所有权机构应当集中于监督其国有企业和国有企业董事会的绩效以及董事会的任命和董事会的发展。关键是健全国有企业的法人治理结构。国有企业治理结构框架需要具有更高的透明度并特别强调有效利用国有资本，应当要求所有大型国有企业在规定的期限内采纳上市公司的会计和披露标准。所有第二层股东应当向公众提供其合并财务报表。国家所有权机构或全国人大应利用国家审计部门、监管部门的审计监督以及来自投资银行和会计师事务所的外部专业人员来评估某些国有企业和第二层次股东在其资本使用效率方面的绩效。

国家所有权机构联系股权管理和股权出售的职能是一个重要的职能。需要建立统一的国有资本预算的格式和程序；需要确定国有股份转让的规则、公开竞争性的程序；需要制定国有股份转让的定价方法，为实行股权转让、企业管理层收购（MBO）和职工持股等方面提供依据；需要决定国有股份转让收入的使用方法，例如一般不得用于再投资，而用于解决国有企业的历史包袱，如补充社会保险基金的不足、核销呆坏账、对老职工

的欠账、职工失业补助等。分级行使国家所有权后，地方一级的国资管理机构要依法合规地运作国有股权的管理和出售，不能半卖半送、一卖了之。

过去的国家所有权实际上分散在几个政府部门，用行政管理的办法很难协调，需要建立统一的国家所有权机构。新的国家所有权机构应该制定和执行国有资本预算，国资委将逐步建立国有资本预算体系，使国有企业的经营者真正实现国有资产的保值增值。

二、建立国有资本预算的意义

国有资本预算是指国家以国有资产所有者身份取得的收益和资产经营性收入，为国有资产再生产而由国家用于资本性投入的支出，以及发展国有经济、保证国有资产产生较大的经济效益和社会效益的资产经营性收支的专项预算。建立国有资本预算的目的是通过财政预算管理制度改革来改进和加强国有资产管理。

（一）推进现代财政改革，完善政府预算制度，缓解财政负担

1. 深化公共财政改革，实现政府双重职能。国有资本预算是政府财政预算的组成部分，在我国向公共财政转变过程中，应该同时建立起公共财政预算和国有资本预算。建立国有资本预算是财政改革的深化，可以促进公共财政的建立和完善，可以满足我国政府既是社会管理者又是国有资产所有者双重职能的需要，有助于建立具有中国特色的国家财政制度。

为了保持我国公有制的主体地位，要求财政以某种方式不同程度地介入对社会经济发展起关键作用的一些竞争性产业。公共预算对政府经营性国有资产管理职能体现不够充分，不能满足对经营性国有资产管理的需要，有必要单独建立专门反映财政国有资本管理职能的国有资本预算，使得国有资本预算与公共预算相对分离。20 世纪 90 年代编制的建设性预算主要反映国家用于重大项目建设使用的资金，建设性资金属于国有资本的投入，实质上是资本预算的财务行为；但其本身反映的范围过于狭窄，忽视了国有资本总量的控制。

2. 针对不同性质的资金分别管理，提高预算管理水平。国有资本金与财政资金在预算上统筹安排是传统模式的主要特点。但这两类资金具有差异性：一般财政资金表现为一收一支，平衡使用，追求社会效益；国有

资本金表现为周转循环，保值增值，追求经济效益；将两种性质不同的资金纳入统一的管理框架下，势必造成财政资金与国有资本金之间的相互挤占，影响了各自功能的充分发挥。所以，有必要将国有资本预算从财政预算中分离出来，二者相对独立，分别纳入不同的管理框架是客观必然的选择。

国有资本预算的主要功能是配合公共预算优化国有资本结构，促进国民经济结构优化和产业升级；实现资本回报，促进经济增长；并加强其对公共预算中新形成的国有资产的监督，从而形成一种对公共预算效率的监督机制。

3. 减轻财政支出压力。当前，我国财政因承担庞杂的支出任务而不堪重负。其中很重要的原因：一方面是国家基本上放弃了国有资产经营收益，也就是说政府举办国有企业，进行资本性投资，但未收取资产收益。而另一方面国有企业生存、改革和发展的一系列支出都由国家财政来承担，几乎包括从国有企业的资本投入到企业经营的亏损补贴等支出内容，特别是对这些支出没有在财政预算上建立专项预算进行有效的约束。在政府以经济建设为中心工作的指导思想下，财政预算工作长期以来处于非常被动的局面，经济建设支出往往挤占公共支出。建立国有资本预算有利于改变财政预算工作的被动局面，通过国有资本预算进行以收定支、量入为出的预算约束，减轻政府财政的支出压力。

（二）适应国有资产管理新体制，强化国有资产管理

党的十六大报告明确提出要在中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构，从而结束了由多个部门分割行使国有资产管理职能，政府对企业干预过多，权力上充分利用而责任上相互推诿的局面。不仅为彻底解决长期以来的政资不分铺平了道路，而且为国有资本预算的建立提供了组织基础和权力保障。

1. 国有资本预算是国资委发挥职能作用的重要手段。国资委作为国有资本的出资人代表，不能直接干预企业的生产经营活动。其身份定位在对国有资本的监督管理，作为出资者主要是资本管理，包括国有资本的产权管理、经营管理和国有资本总量与结构的调控管理。国有资本预算反映了预算期内国有资本经营的目标，是国有资本经营计划的财务安排，是国资委职能作用发挥的基础。国有资本预算要上报国务院、地方政府、全国人大和地方人大批准，预算作为一种文件得到批准之后，国有资本经营主

体才能在预算范围内和法律范围内进行监督管理。

2. 国有资本预算是国有资产经营公司资本运营的依据。国有资产经营公司作为一个独立的法人实体，要根据公司法等相关法律的授权范围进行经营。国有资产经营公司要根据国资委关于国有资本的战略管理和调控目标，结合实际制定自己的财务预算，并报国资委批准执行。因为国资委是一特设的专门机构，既具有行政事业单位的某些职能，同时又具有企业的某些权能。所以，在编制国有资本预算时，必须将国资委虚拟为一个控股公司，国有资产经营公司作为子公司，其财务预算要统一纳入国资委的预算体系。国有资产经营公司作为国有资本的实际运营主体，其运营计划必须经过国资委的批准。所以，国有资本预算不仅是国资委控制国有资产经营公司，实现经营目标和调控目标的手段，而且是国有资产经营公司实际运营的依据。

3. 国有资本预算是出资者对经营者进行约束与控制的重要手段。国资委与国有资产经营公司既是国有资本的出资者代表，同时又是国有资本的经营者。政府、国资委与国有资产经营公司之间是层层委托代理关系，作为二级出资者代表的国资委要对国有资产经营公司的经营者进行约束控制；而国有资产经营公司作为三级出资人代表要对被控股的公司和参股公司的经营者进行产权约束。委托人对代理人进行约束与控制的手段之一就是财务预算，具体通过国有资本预算的决策与批准、授权等方式实现。

4. 国有资本预算是国有资本经营绩效评价的依据。长期以来，我国大量国有资本的运营效率面临挑战，经营性国有资产（资本）主要以国有企业为载体，分布于传统产业中，而且单纯以自然资源消耗为主，这不仅不能保值增值，而且浪费自然资源，这类国有企业在国际市场竞争中难以立足，必然因停工、停产使国有企业的工人生活失去保障，严重影响社会稳定。绩效评价是激励的依据，预算是绩效评价的基础。业绩考评的关键是评价尺度的选择。考察经营者预算指标完成情况的实质是将预算作为评价尺度对经营者财务业绩进行考评。没有预算作为基础，对国资委、国有资产经营公司及控股子公司经营者业绩的考评也就失去了标尺。

（三）实现宏观经济和产业政策战略目标，夯实微观经济基础

1. 建立国有资本预算便于有效实施国有资本经营的战略目标。国有资本预算不同于一般企业的财务预算，财务预算的起点是销售预算，国有资本预算的起点是国有资本经营的战略目标和阶段性目标。国有资本经营的目标作为指导国资委和国有资产经营公司具体工作的风向标是编制国有

资本预算的起点，没有目标，预算无从编起，因此，国有资本预算是实施国有资本经营战略目标的有效手段，国有资本经营的战略目标只有落实到每个预算期每个国有资本的经营主体完成的财务指标上，才能够落到实处，换言之，推进国有资本预算完成的过程也就是国有资本经营目标逐渐实施的过程。

2. 建立国有资本预算便于促进国有经济结构调整。编制国有资本预算可以在全面掌握国有资产运营状况的基础上，根据产业政策的目标和国有经济结构调整的需要，通过财政预算的再分配职能，有计划地组织政府资本性投资，调整和引导资金投向，实现政府对国有经济的宏观调控和国有资产的优化配置，改善国有经济结构，推动产业升级。同时，建立国有资本预算可以加强政府对国有资产经营的监督管理，提高政府配置资源的水平。

3. 建立国有资本预算便于改进政府对国有企业的管理方式。政资不分、政企不分一直是国有企业改革的难点，国有企业改革的方向是建立现代企业制度，而现代企业制度的重要特征是产权多元化。改革的必然结果将是纯粹的国有企业将越来越少，政府的管理方式也将发生变化。政府宏观管理从直接管理和单纯面对国有企业开始向依法管理国有产权转变，向注重国有资产的整体运行效率和质量转变。通过预算的形式对企业的财务行为进行约束和控制，改变了用行政命令干预企业经营的行为方式，这一转变将要求政府财政预算管理方式做出相应的改变，从综合财政预算中分离出国有资本预算，把国有资本预算作为政府管理国有企业的联结纽带，通过建立国有资本预算有效地反映国有资产运行的总体情况，满足政府管理职能转变的需要，并对完善公司治理结构大有益处。

（四）健全预算收支体系，促进我国社会主义市场经济体制的构建

只有在按照社会主义市场经济要求、依法明确国有资产作用与国资管理职能的前提下，才会形成建立国有资本预算的需要。多年来，我国政府和国有企业只是片面强调国有资产保值增值，只有“收入”没有“支出”，因此不需要预算。深化国有资产管理体制改革，要求国资管理能够推动经济结构的战略性调整以及国有企业的根本性重组，国有资产需要“支出”，需要为改革支付成本。这种支出不是无限制和无计划的，也不是任何一个人或一个部门可以决定的。因此，应该依法建立和完善国有资本预算制度，把“国有资产支出”纳入法律法规的框架内。

总之，国有资本预算是在市场经济体制转轨的条件下，以国有资本的宏观运营为目标，反映国家作为资产所有者代表与国有企业之间的收益分配和再投资关系。出资权作为两权分离条件下财产所有权的衍生产权，以资产受益为特征，以投资和产权转让为经营重点，强调投资经营能力，主要包括三大权利：国有资本收益权、产权代表的任免权和重大决策权。国有资本预算就是要通过计划、反映和监督国有资产管理机构履行出资人职责的活动，推动经济结构战略性调整与国有企业的根本性重组，确保国有资本的优化配置，服务于政府社会和经济管理的总体目标。

三、国有资本预算的构架

（一）国有资本预算的范围

国有资本预算的范围取决于国有资产的特征，也取决于政府财政介入经营性投资的范围和重点。

在市场经济条件下，生产领域的投资项目大多是可以，也应该受市场机制调节的营利性投资项目，在消费或使用上具有竞争性和排他性的私人产品，其价格完全可以通过市场竞争形成。在西方市场经济国家，轻工、纺织、机械、电器等竞争性生产领域的投资一般不纳入财政投资的范围。因此，我国选择的主要对象应该是支柱产业的重点项目和高技术、新兴产业方面的开发项目，而且通常表现为对这些投资项目进行有选择的支持，并参与投资。

政府介入部分生产领域的目的是弥补生产的市场缺陷，财政生产性投资的重点是非竞争性生产领域，防止价格被不适当地抬高，阻止社会的生产成本和生活费用都可能因此被提高而导致对社会福利产生不利的影响，如电讯、自来水、煤气燃气、电力、交通运输设施等，虽然其产品属于私人性质，但这些产品同时也具有广泛的社会性，而且具有自然垄断性。政府常常直接投资于这些设施或者资助企业进行投资，以便以合理的价格向公众提供这些产品和服务。

根据投资性质和领域的不同，政府投资可分为以下三个基本方面：一是公共设施和基础设施，如道路、桥梁、机场、码头、水利设施、环保工程等。这类项目具有较强的外部性，且难以产生直接的收益，应纳入公共建设性预算，作为公共预算的一个组成部分。二是自然垄断产业，边际成

本递减的领域。如果一个或几个生产者拥有了控制市场价格的能力，其追求利润最大化的动机就会使生产者不愿按其边际成本来定价。对于那些生产规模越大成本就越低的产品，边际成本始终低于平均成本，生产者就不能按边际成本定价，因为按边际成本定价会发生亏损，如铁路、邮电、供水、供电、供气等。这类公用事业虽然具有一定的公益性，但可以在市场上直接取得回报，经济发达国家大多已成功实现了这类产业的民营化。随着我国公用事业逐步市场化，政府的作用主要是统一服务质量和收费标准，以保证公用事业的健康发展。所以，这类政府投资应纳入国有资本预算。三是存在突出外部经济效应的产业。在存在外部负效应的情况下，由于生产者对外部成本不承担责任，产品的成本会被低估，生产者追求利润的动机将使得产品不以社会的边际成本来定价；在存在外部正效应的情况下，生产者不能从外部受益者那里收获应得的收益，产品的收益被降低，追求利润最大化的生产者降低了提供该种商品的积极性，以至于该类商品的社会供给难以满足社会需要，如航天航空、生命科学、新材料、新能源等。这类完全处于竞争市场的经营性资产属于资本性投资，理所当然应实行资本管理体制，纳入国有资本预算。从总体上看，凡是营利性的，以营利为目的的公共资产，不论归属于企业还是归属于事业单位都应纳入国有资本预算中；但某些具体项目则需要依据当时的政策和长远的发展来具体判定。

综上所述，我国国有资本预算的范围可概括为自然垄断行业和一般竞争领域经营性的国有资产，即国有资本。这一界定既与新成立的国有资产监督管理委员会的职责范围相适应，又鲜明地体现了作为社会主义财政所特有的国有资本预算与一般市场经济国家公共预算的根本区别。

（二）国有资本预算的内容

1. 国有资本预算的收入项目。对于任何资本，出资人具有收益权；占有资产或资金必须支付相应的费用。由此，维护国有资本的正当权益是各地财政、国资部门的主要职责。

国有资本预算的收入项目可以纳入以下内容：一是经营性国有资产收益，包括国有独资企业上缴的税后利润收入，承包费、租赁费、国有股收益（包括国家股份股息和红利收入）。国有资本收益不仅应列入政府国有资本预算，同时还需要规范国有资本收益的使用，一般而言，国有资本收益应该主要用于国有资产再投资、调整产业结构、补充国有企业资本金、增购有关股份公司的股权及购买配股以及国有企业职工安置等方面。二是

产权转让性收入，包括国有资产出售收入、国有股权转让收入、国有产权出售收入、国有土地使用权转让收入。三是资源性收入，包括政府凭借要素所有权而收取的资源占用税、国有资本有偿使用收费、耕地占用税、国有资产占用税。四是国家专项经济建设性收费收入，包括政府性建设基金收入，以及为了落实产业政策、调控宏观经济而应尽快开征的投资方向调节税等。五是债务收入，这是国家债务预算支出中转移到该预算的部分收入，即政府基建贷款归还收入或发行债券收入。国有资本预算涉及经营性资本，因此可以考虑以发行公债的方式筹措部分资金。与公共预算债务管理不同的是，这里不仅要考虑投资项目的社会效益，更要进行审慎的经济效益可行性分析，以确保投资项目本身的盈利能归还债务本息。在国有企业经营过程中也有必要实行负债经营，以充分利用银行贷款和企业债券收入等弥补自有资金不足，但这类微观经营活动与国有资本的宏观运营是不同的，没有必要在国有资本预算中反映。六是公共预算划拨转入的资金收入，包括公共预算拨入的专项资金、公共预算的结余转入。七是融资收入，即用于国有资本性投入的直接或间接融资收入。八是其他收入，即可以用于国有资本预算的其他资金来源。

2. 国有资本预算支出项目。国有资本预算支出项目可以纳入如下内容：一是国有企业的资本性投入支出和一般经营性支出，包括企业创立和运转的资本金注入、经营性大型工程建设和基础设施项目建设投入、基本建设项目中的资本投入、企业更新改造投入、对特殊行业的企业流动资金支出等；二是专项支出，包括科技三项费用支出、企业技改支出等应用性科技资金投入，以及企业贷款财政贴息支出等，不包括基础性科研投入；三是偿还性支出，包括偿还贷款支出和利息支出、财政对企业经营项目贷款的贴息资金、国有企业贷款财政贴息支出等；四是国有企业政策性亏损补贴，包括政策性亏损补贴支出和所得税退税支出；五是国家专项经济建设支出（包括政府性基金支出）；六是债务支出；七是转入公共财政预算支出或结转下年度；八是总预备费，按照当年国有资本预算支出的一定比例设置的用于当年预算执行中难以预见的特殊开支；九是其他支出，即国有资本预算安排的其他支出。

在新的政府收支分类体系中，国有资本预算收入项目包括非税收入中的国有资本经营收入、国有资源（资产）有偿使用收入等款级科目，以及贷款转贷回收本金收入、债务收入等；国有资本预算支出项目可包括对企

事业单位的补贴中的企业政策性补贴等款级科目，债务利息支出、债务还本支出、基本建设支出、其他资本性支出、贷款转贷及产权参股等按经济分类的支出。

3. 收支结余处理。国有资本预算追求收支预算的平衡，体现财政“以收抵支、略有结余”的思想。根据国有资本预算与公共财政预算的关系，可以有两种处理方法[①]：一是结余收入不转入公共财政预算，结转下年度预算。处理的前提是公共预算不向国有资本预算划入资金。这可以增强国有资本预算的独立性，强化预算约束，减弱对公共财政预算的依赖性。二是结余收入划入公共财政预算。其前提是与公共财政预算每年向国有资本预算划入一定资金相对应。在这种方式下，国有资本预算与公共财政预算的关联度较大，国有资本预算往往依赖于公共财政预算，容易激发政府的投资欲望。但在建立国有资本预算初期，采用这种方式有利于从现行的财政预算中平稳过渡。

（三）国有资本预算的汇编程序

“两级三层”模式下的国有资本监督管理体制包括中央和地方两级，国资委—国有资产经营公司—控股、参股公司或企业三个层次，其中控股、参股公司是国有资本经营的微观基础；国资委和国有资产经营公司是国有资本经营的宏观主体，作为出资者代表对参股、控股企业的财务预算具有知情权和表决权。由此，国有资本预算分为国有资产授权经营公司预算和政府预算两个层面，国有资产授权经营公司预算是基础。在国有资产授权经营公司预算完成后，再汇总国有资产授权经营公司预算，形成政府的国有资本预算。

国有资本预算的汇编程序如下：一是参股、控股的公司依据《公司法》编制企业的财务预算，形成国有资本经营总预算的微观基础。《公司法》规定股东大会具有审议批准公司的年度财务预、决算方案，董事会具有制定公司年度财务预、决算方案的权利。二是国有资产经营公司编制公司国有资本预算，报国资委。国有资产经营公司对国资委负责并报告工作，必须编制各个公司自己的资本经营预算。三是国资委汇编成为国有资本总预算，提出国有资本预算草案，经过财政纳入政府总预算草案，由人大批准后执行。国资委对国有资本的经营具有管理权，在国有资产授权经

① 袁海尧：《加快建立国有资本预算》，载《国有资产管理》，2003（6）。

营公司财务预算的基础上，汇编政府的年度国有资本总预算。这时的国资委被虚拟为国有资产经营总公司，下辖的国有资产经营公司视同为控股子公司。每个预算年度开始之前，国资委应将所编国有资本预算交财政部汇总，形成统一的国家预算，并由财政部提交全国人大审议通过。

（四）国有资本预算的特点

1. 属于财务预算的范畴，但具有宏观性。国有资产经营公司和其参股、控股公司编制的财务预算是国有资本总预算的微观基础，因此，国有资本预算必须根据财务运行的规律和财务的原则编制。但国有资本预算又不同于一般的企业财务预算。企业财务预算以具体的生产经营业务预算为基础，编制的主体、依据、时空范围容易界定；国有资本预算要反映整个国有经济的资本投入与收益活动状况，属于宏观财务的范畴，预算编制的意义、主体、依据、目的、级次、体系、内容需要重新界定。在将经营性资产划转给国有资本预算之后，应严格限制政府公共预算资金投向经营性企业或项目。

2. 国家所有权机构具有主导性，是编制国有资本预算的主体。国家所有权机构（包括国资委和国有资产授权经营公司）应执行具有高透明度和最低风险的财务管理程序，财务目标包括来自股东和国有企业的股息支付，也包括国有企业股权价值的增值，追求国有资本的保值增值。运营国有资本取得的资本回报或收益、利润，需要由政府与国家所有权机构做出安排，并就国有企业的利润是用于再投资还是作为红利支付的“股息政策”达成协议，体现出资者的目的、应有的权力，同时也表明对经营者的约束和经营者对出资者的责任。国有资本控股、参股公司编制的预算反映公司的全面业务预算，是国有资本预算编制的数据基础，但不能列为国有资本预算的主体，国资委和国有资本经营公司是编制国有资本预算的主体。对一个企业来说，建立国有资本预算比较容易；对国资委来说，从企业资本预算扩展到管理约 200 家国有企业、总资产约 7 万亿元的国有资本预算，乃至全国国有资本预算，就要复杂得多。

四、国有资本预算的报表体系

预算编制的目的直接决定了预算反映的内容。从出资者的角度看，需要了解资本的投入与收益状况，包括资本的运营过程、结果、效率以及资

本预算等财务信息。这些财务信息分类体现在预算报表之中。

1. 国有资本经营性收支预算表。国有资本经营性收支预算表是反映预算期内国有资本经营收支与结余的预算报告。经营性收支是指与国有资本经营过程直接相关的收入与支出。收支预算表的项目可分为经营性收入、经营性支出和经营性结余三个大项目。经营性收入包括产权转让收入、金融投资转让收入、股息收入、利息收入等；经营性支出包括产权转让支出、金融投资转让支出、利息支出、业务费用支出、管理费用支出等；经营性结余等于经营性收入减经营性支出的差额。

2. 现金预算表。预算期内国有资本经营过程中现金的收入、支出与结余情况也是重要的决策有用信息。现金预算表与收支预算表的区别在于，收支预算表编制的基础是权责发生制，反映的是国有资本经营性收支状况的报表；现金预算表的编制基础是收付实现制，反映了预算期内国有资本经营过程中现金的流转状况。现金预算表反映的项目包括经营性现金收支及其结余状况、筹资性现金收支及其结余状况和转移性现金收支及其结余状况。转移性收入是指预算期内财政资金转为国有资本金的数额；转移性支出是指预算期内国有资本转为财政资金、社保资金等消费资金的数额。

3. 国有资本存量预算表。国有资本存量预算表反映预算期末国有资本经营的结果。该表分为左方和右方，左方是资产，右方是资本。反映的内容包括本期期末和预算期期末国有资产、国有资本的存量及其分布结构。资产方分为货币性资产和非货币性资产。货币性资产包括现金和银行存款，以人民币和外币两种形式列示，外币按照预算期预计汇率折算为人民币。非货币性资产包括短期投资、长期股权投资、长期债券投资、衍生金融资产投资、无形资产等。资本方分为负债性资本和权益性资本，负债性资本分为应付款项、银行借款、应付公司债券、应付建设债券、长期应付款等；权益性资本包括国有资本金、资本公积、盈余公积、留存收益等。

4. 国有资本保值增值预算表。国有资本保值增值预算表反映了预算期内国有资本经营的效率，是在经营性收支预算表和国有资本存量预算表的基础上编制的。它反映了本期期末国有资本存量的余额，预算期国有资本投入增加量、国有资本平均投入余额、增值额、增值比率，以及国有资本对国民经济的贡献额、贡献率及其增长比率。

5. 国有资本投资预算表。国有资本投资预算表反映预算期内国有资本投资项目在建设期、经营期以及终结期的现金流入量、流出量的分布预测，风险因素评估，资金筹措安排和获利因素分析等。

五、建立国有资本预算的配套措施

深化国有资产管理体制改革，需要把多年沿袭的对国有企业管理转变为对国有资本或国有股权的管理。建立国有资本预算是财政预算制度的重大改革，涉及许多方面的工作，需要制定相应的配套政策并对相关的政策制度、工作程序做出重大调整，主要有以下内容：

1. 恢复并完善国有资产收益收缴制度。国有资本收益收缴的模式是由国有资本收益收缴的主体、客体、收益的确定、收缴的比例以及监缴和奖惩等构成的制度体系。目前的国有资产收益收缴制度主要是为了解决历史包袱等问题。这种国有资产权益分散、固化的处理方式有很多弊端，只能是阶段性措施。恢复国有资产收益收缴的强制性制度是建立国有资本预算的前提条件，否则，国有资本预算就没有主体收入来源。

国资办或财政部门应该成为国有资本收益收缴的主体，由其代表政府制定有关政策，国有资本收益收缴客体为上市公司、授权经营公司、授权集团公司和国有资产占用企业，但在初始阶段建议暂定为上市公司，然后再酌情推广。收缴比例原则上为100%，但可根据企业实际及政府国有资本结构调整的需要，返还部分比例资金，作为追加的国有资本金。国有资本收益上缴可采用按月或按季预缴、年终汇算清缴的方式，以确保国有资本收益及时入库。

2. 加强部门协作，健全国有资产三级管理体系，设立国有资产监管专项资金。国有资产管理体系应将政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开，以国有资本出资人制度为核心展开，因此，首先要对国有产权进行界定和评估，而产权明晰化正是产权收益收缴的基础。目前财政部门和国资管理机构面临的一大困难是授权经营公司不按照规定上缴收益，不按时甚至不上报数据表，使收益收缴和资本经营预算难以正常进行。对此，需要由企业工委、组织部门以及主管部门等领导任免、政策制定部门进行共同督促，将报表上报和收益收缴工作纳入相关单位的考核体系之中，通过部门协调实现国有资本收益的及时足额收缴。收益收缴比较

成功的上海、江苏、北京等地都已经建立起了包括国资委、授权经营公司及企业“三层次”的国有资产管理体系。国有资产管理委员会由本级政府行政“一把手”兼任主任，下设独立的国有资产管理办公室或在财政部门内设立相对独立的国资办，授权国资办代表政府行使国有资产的具体管理与监督职能，确保政出一门。

国有资本管理人员应该通过招聘方式选择组成资产运营的专业人才队伍，明确资产经营者的财务责任和考核办法，将奖励与惩罚、激励与约束有机结合起来，并对其实施有别于公务员标准的薪水体系；同时可设立用于授权经营国有资产运营机构业绩的考核评价、经营者年薪及其奖励、财务总监委派等费用支出的专项资金，该专项资金原则上从收缴的国有资本收益中列支，具体可由各相关授权经营国有资产的运营机构和企业集团单独缴纳，在其费用中列支，由财政部门或国资办负责收缴，专户存储，专款专用，并接受财政部门的监督。

3. 完善现代企业制度和法人治理结构，简化政府审批程序。国资委要切实加强对已授权的国有资产经营公司和集团公司的管理，对其进行必要的合并重组，打破行业界限，做大、做强国有资本，并切实推进授权经营公司的投资主体多元化，逐步完善现代企业制度和法人治理结构。加快国有企业改制工作，将国有股份的管理权授权给相关控股公司。利用外资等非国有资本改组国有企业，推动国有企业产权多元化。但目前国有资本出资人职能被多部门分割，使国有企业出售与改制审批陷入部门互相扯皮的状态，即使有的部门或一级政府愿意审批，往往无法定程序。针对这一情况，需要强化部门协调，国资管理体制改制应该简化国企出售改制的审批，同时，通过立法，建立公开、透明、程序化的审批制度，加快国有企业改制的步伐。

此外，还需要规范企业筹资和投资行为及方式；规范企业的成本费用管理；监督企业资产重组中的产权变动及其财务状况变化，规范企业的资产重组行为，注重国有资本的优化配置，建立国有资本的进入退出机制，规范企业的分配政策，包括税后可供分配利润、产权转让收入的收缴、收益分配使用的原则和办法等。

4. 同步进行健全社会保障体系的改革。随着国有企业的调整和重组，国有企业承担的“养人”职能将集中性转给社会保障机构，而社会保障体系能否承受得了这一压力，则最终关系着政府行政职能与国有资产出资人

职能能否彻底分开、新的国有资产管理体制能否顺利运行和国有资本预算能否真正建立。此外，在全国范围进行社会保障统筹之前，拟可考虑用国有资本预算的盈余来补充社会保障基金预算的缺口，但这必须以国有资本预算的良好运作并有盈余为前提。

5. 按国有资本投入、营运、监管、考核、责任的思路设计配套制度，建立内外部财务监督结合，国有资本管理、收益、考核与审计相分离的机制。对投入国有资本的企业派驻财务总监或监事会，委托中介机构进行外部审计，监督和反映企业的经营行为和财务状况；同时，建立完善的内部约束制度，把结果的约束和过程的约束结合起来，明确国有资本运营主体的责权利及其法律责任，确保国有资本预算管理工作的规范化、程序化。

国有资本管理和收益应该相互分离，国有资本收益的获取与国有资本变现收入应该有独立的结算与支付渠道，如果国资管理人员可以直接接触与支配资金，并决定资金的划拨，就会产生“体制性国有资产”流失。国有资本的划拨与收益结算可以考虑纳入财政支付渠道，由财政代管或监管。为了能公平公开地激励国资管理人员，应建立国有资本管理考核与审计制，而且考核与审计必须具有独立性，实行定期审计与随机审计相结合的审计方式。

[本章提要]

政府预算组织形式分为单式预算与复式预算，单式预算的优点是完整，简单；缺点是不便于按资金性质管理，不利于效率分析。复式预算可采取双式和多式，打破了传统的平衡观念。

我国实行复式预算的理论基础在于：一是体现国家双重职能；二是国有企业与政府的双重关系；三是国有资产属性的差异；四是便于按资金性质管理；五是可促进预算平衡。

我国现行复式预算特点：一是划分为经常性预算和建设性预算两部分；二是只在原收支规模的基础上，对现行科目按性质和用途进行技术处理。弊端：一是政府收支活动反映不完整；二是债务管理滞后，资金运行的透明度差；三是预算管理缺乏配套性；四是复式预算的划分缺乏科学合理性。

我国复式预算改革的目标模式是：逐步建立公共预算、国有资本预算、社会保障预算和债务预算四个收支对应、各自平衡的预算。

［关键词］

单式预算，复式预算，公共预算，国有资本预算，社会保障预算

［思考与练习题］

1. 单式预算和复式预算的区别？
2. 分析复式预算形成的理论基础。
3. 我国早期的“双轨式”复式预算存在哪些弊端？
4. 我国复式预算目标模式的设计。
5. 我国公共预算的含义、内容和基本功能。
6. 试述我国当前社会保障体系的基本构架。
7. 我国社会保障预算应该涵盖哪些内容？
8. 社会保障预算与复式预算中的其他预算之间的关系。
9. 我国国有资本预算涵盖的范围、内容。
10. 我国国有资本预算的编制方法。
11. 试述我国复式预算各组成部分之间的关系。

第五章 国家预算执行的管理

第一节　国家预算执行概述

一、国家预算执行的依据是“法”

预算经过立法程序审批后，必须通过预算执行来完成。预算执行是各级财政预算的具体组织实施，是国家预算组织、实现收入、支出、平衡和监督过程的总称，它涉及每一笔收支活动，贯穿整个预算年度的始终，是一项艰巨、复杂、细微的日常性工作，也是预算管理的关键。国家预算执行的直接目的是促使国家预算收支任务的圆满完成。

（一）批准的年度预算是直接依据

国家预算执行中最重要、最直接的依据是经过一定程序批准后的预算。经立法机关审议、批准的预算具有法律约束力，这就要求严格按照批准的预

算执行，增强预算的严肃性，各部门执行的预算支出数必须与预算限额相符，并且只能用于预算确定的项目，对违反预算的行为要按照有关法规进行处罚。经立法机关审议批准的预算一般不予调整，必要的预算调整必须严格按照有关法律程序和规定进行，不允许各部门自行改变预算确定的资金用途。

（二）《预算法》是基本依据

无论预算编制、还是预算执行都必须依据国家相关的法律、法规和制度。在预算执行中，以法律、法规和制度为依据，一方面要求依法组织预算收入，包括依法征（治）税、依法收费；另一方面要求严格控制预算开支范围和标准。

在我国，经立法机构颁发的《中华人民共和国预算法》是预算执行过程中必须依据的基本法，国务院、财政部以及主管部门制定的法规、制度、条例等是规范预算执行的相关依据。

二、国家预算执行的组织体系

国家预算的执行涉及各地区、部门和单位，组织体系由国家行政领导机关、职能部门及各类专门机构组成，按国家政权级次、行政区划和行政管理体制实行“统一领导，分级管理，分工负责”。

（一）政府是国家预算执行的组织领导机构

负责国家预算执行的组织领导机构是国务院及地方各级人民政府。

1. 国家预算执行的领导者。国务院领导国家预算的执行，其职责为：一是执行国家预算法律、法令，制定预算管理方针、政策；二是核定国家预算、决算草案；三是组织、领导国家预算的执行；四是颁发全国性的、重要的财政预算规章制度；五是审查、批准中央总预备费的动用。

2. 地方预算执行的领导者为各级地方政府。各级地方政府领导地方预算的执行，职责为：一是颁发本级预算执行的规定、法令；二是批准本级预备费、机动财力的动支；三是按规定执行预算调剂权和按规定安排使用本级预算结余；四是审查本级预算的执行和决算。

（二）财政部门是管理机构

各级政府财政部门是国家预算执行的具体负责和管理机构，是执行预算收支的主管机构。

1. 财政部门在预算收入执行中具有双重身份。

(1) 财政是预算收入执行的统一负责部门，其任务为：第一，根据国家预算收入执行工作的需要，制定组织收入的各种制度和方法。第二，根据国家预算收入任务和核定的季度收入计划，监督各经管收入的部门、各预算缴款单位努力完成预算收入任务，把一切应缴的预算收入及时足额地缴入国库。第三，经常检查预算收入执行情况；分析国家政策、法令和国家政治经济情况的发展变化对预算收入的影响；及时研究和解决执行工作中的问题，提出增加收入、降低消耗、加强管理、改进工作的措施和建议。

(2) 财政是国家预算收入的主管机关，国家预算收入都是通过财政集中后进行分配，此外，财政还负责部分涉农税收及其他非税收入，如耕地占用税、行政规费收入、罚没收入、公产收入和杂项收入，国有企业缴纳的预算收入，如企业利润、资金占用费等。一般而言，凡由财政部门监督缴款的，以财政部门为征收机关。

2. 财政部门主管预算资金的分配。财政部门负责组织和监督管理预算支出，主管预算资金的分配，其任务包括：一是根据年度预算和季度计划，适时、正确地把预算资金拨给用款单位，以保证生产建设和事业计划的顺利完成；二是监督用款单位厉行节约，讲求效果，做到少花钱，多办事，办好事；三是制定各项预算支出管理的规章制度，并监督执行；四是对国家预算支出的执行工作，要经常进行调查研究，分析总结，提出改进工作的措施。

(三) 国家预算执行机构

1. 收入的征收机构。国家预算收入的执行工作，由财政部门统一负责组织，并按各项预算收入的性质和征收方法，分别由财政部门和各主管收入的专职机关负责组织管理和征收。征收机构除财政部门外，还包括税务机关和海关等。

税务机关主要负责征收和管理各项工商税收、企业所得税、国家能源交通重点建设基金和完成国家交办的其他收入任务，如利润监交。从1994年起，税务机构因分设国家税务局和地方税务局而使其职能范围有所不同。国家税务局主要负责征收中央固定税和中央地方共享税。地方税务局主要负责征收地方税。税务机关除按规定范围组织征收外，还应研究制定税收政策、法令、规章制度；检查税收计划执行情况；依法审批税收

减免等。

海关主要负责关税的征收管理，另外还应对进口货物代征工商税等有关税款以及对海关罚没收入等进行征收管理。

2. 国家预算资金的出纳机构。预算资金的收纳、保管和拨出——即出纳业务，是一项频繁的日常工作，由国家金库（简称国库）负责办理。我国由中国人民银行经理国库业务，不设人民银行机构的地方，其国库业务委托当地的专业银行办理。

我国国库机构按级次从上往下分设总库、分库、中心支库和支库。国家业务工作实行垂直领导，各级国库分支机构既是中央国库的分支机构，也是地方金库。目前总库办理中央金库业务，并兼理地方国库业务。地方金库不仅办理同级预算收支的出纳工作，也办理上级和中央预算收支的出纳工作，支库可能同时办理中央、省、地区（市）、县四级预算收入的收纳、划分和报解工作。

支库以下的国库经收处业务，由国有商业银行分支机构的营业部门办理，其收纳的预算收入系代收性质，不算正式入库，不办理预算收入的划分和报解，也不办理预算收入的退库。

国库资金收付是政府预算执行的重要环节，是在预算执行阶段通过对政府预算资金的流量进行控制以实现政府目标的有效手段。

3. 国家预算支出的执行机构。财政部门是国家预算支出的管理机构，此外，还有其他各职能机构配合。一是银行等金融机构，尤其是政策性银行和国有商业银行。银行是资金结算中心，也是政府资金的清算系统，以银行存款为切入点联动绝大部分社会资金的结算业务，关系到政府资金的安全和效率，同时，各银行还按专业分工分别对支农资金、基建投资的拨贷款、工商企业流动资金等信贷资金进行管理，并成为将国家有关政策与各部门联动起来加以落实的杠杆。二是国民经济各部门。各个支出预算部门和单位具体负责预算支出和预算资金的使用，预算收入主要来自国民经济各部门，预算支出都要通过各部门、各单位进一步分配和使用。预算收支任务能否完成与各单位的生产计划、商品流通计划、基本建设计划和其他各项事业计划的完成情况有着直接的关系，与广大人民群众物质文化生活水平的逐步提高密切相关。因此。财政部门必须紧紧依靠所有经管收入和支出的各部门、各单位的共同努力，特别需要依靠广大人民群众的参与和监督，才能更好地实现增产增收，节约支出，保证国家预算收支任务的

顺利完成。

三、国家预算收入执行环节的管理

（一）国家预算收入的缴款依据

国家预算收入执行要求：一是征收机构必须应收尽收，不收过头税费；缴款单位应缴尽缴，及时、足额上缴入库，不能直接作为单位收入；取得的各项收入要及时入账，不得坐支；主管部门和财政部门对单位应缴未缴资金要督促催缴。二是正确处理各种分配关系，充分调动各方面的积极性，为更多地组织预算收入创造条件。

预算收入的缴款计划具体体现在企业财务收支计划和税收计划的执行中。一是企业财务收支计划。编制季度分月的利润缴款或亏损计划，作为税务机关监督企业上缴利润的依据。二是各种税收计划。各级税务机关根据国家预算确定的工商税收任务按季编制分月的税收执行计划，作为税务机关组织工商税收入库的依据，以及考核税收工作的基本指标。按旬掌握收入进度，按月进行分析，并发出收入计划执行情况的通报，按季作出收入计划执行情况的分析检查报告，层层分析，逐级汇总上报，保证各项税收及时、有序地入库。

预算收入执行的计划管理不能与实际工作中征利、征税的依据混为一谈。预算收入缴款是根据收入性质和缴款单位的不同情况分别规定的，其中，各项税收一般依照国家税法规定的计税价格、税率、依率计征，在纳税期限内缴入国库；其他收入按照收入实现的数额定期缴库。国有企业缴款分别按计划或实际数缴库。

财政部门要根据国家预算年度收入指标和核定的季度执行计划，督促各个经管收入的机关、企业和事业单位努力完成国家预算收入任务。在财税部门，要把按季、月、旬报的各类收入指标逐级落实，直至每个执行收入任务的工作人员，保证组织收入落到实处。

（二）国家预算收入的缴库方式

预算收入缴库方式是指国家集中一部分国民收入并转化为预算资金的程序、手续和过程。无论是国有企业还是集体企业、外商投资企业、个体经济的单位和个人都应按照法律规定向国家预算上缴款项。确定预算缴库方式的原则有：一是方便缴款单位或纳税人向国库缴款；二是有利于国家

预算收入的及时入库；三是符合企业财务管理和会计核算的体制。

1. 缴库方式按程序分类。我国长期以来的缴库方式按程序划分为三种：一是就地缴库，这是指不论企业的隶属关系如何，其应向国家预算缴纳的各种款项，都在企业所在地通过企业的开户行，以转账方式向当地国库办理缴库手续，以避免层层汇解，使国家预算收入得以及时入库。目前，我国国有企业缴纳的利润、资金占用费，以及国有企业所得税、各项税收缴款等大部分都由纳税单位就地缴库。二是集中缴库，这是指基层缴款单位将应缴的预算收入通过银行汇给主管部门，由主管部门汇总集中向国库或国库经收处缴纳。此种方式适用于由主管部门实行统一预算的单位，具体可采取部门结算、各单位分散缴纳的方式。三是自收汇缴，亦称征收机关自收汇缴，这是指缴款者直接向基层征收机关（税务机关、海关）缴纳税款，然后由征收机关将所收款项汇总缴入国库。此方式适用于农村集市贸易、边境小额贸易、个体商贩、入境旅客及农民缴纳的小额税款；它不仅便利缴款并可防止税源散失。为保证及时结报入库，按现行规定，税务机关应于当日将自收税款存入银行或信用社，并严格按照限期限额结报办法办理。税务机关收到下级结报的自收税款，亦须于当日缴库。采用上述方式缴库时，均应按照国家规定的期限，及时、足额上缴。

以上三种缴款方式在现实执行中财政收入要经过执收执法单位自开的各种“收入过渡户”转账入库，往往导致已经实现的财政收入迟迟难以入库，无法及时满足用款单位对财政资金的使用需求。因此，当前的国库集中收付制度改革中，将此三种缴款方式简化为直接缴库和集中汇缴两种方式。

2. 缴库方式按计算依据分类。缴库方式按计算依据划分为两种：一是按计划缴库，这是指按照上级核定的年度缴库利润计划和季度分缴款计划，按月一次或分次缴库。目前，工交企业一般都采取这种方法，缴款期限根据应缴税利数额的大小，分别按 1 日、5 日、10 日或按月缴库，在次月 10 日前按企业上月会计报表进行结算，少缴的部分在本期补缴，多缴的部分可抵扣本期缴款计划。但在年终后，则应将多缴的利润退还企业。按计划利润缴库有利于国家及时均衡地得到预算收入，同时也有利于促使企业加强计划管理。二是按实际缴库，这是指按会计报表的实际数额缴库。目前，商业、粮食供销、外贸和物资供应企业，一般采取这种方法。

这些企业的特点是各个时期的销售额变化较大，流动资金占用多。缴库期限一般为月终后 10 日内一次缴库，个别特殊情况，届时计算不出实际数额时，可先参照上月实际数，结合本期变化情况估缴，待会计报表编成后再按实际数额结算，多退少补。

国库收纳预算收入是国库工作的起点，也是国家预算收入保管环节管理的起点。国库收纳各项预算收入一律凭统一规定的缴款书办理。“缴款书”是办理预算收入缴库的唯一凭证，缴款书应由缴款单位或征收机关按政府收入科目的“款”、“项”填制。

（三）国家预算收入退库的管理

收入退库就是在政策允许范围内，将缴库的预算收入退还给指定的收款单位或个人。国家预算收入缴库后，即成为国家预算资金。国家预算资金属于国家所有，由财政部门统一支配使用，任何地区、部门、单位和个人都不得随意退库。

1. 国家预算收入的退库项目。根据现行国库制度规定，预算收入退库的具体范围有：一是技术性差错退库，因工作疏忽发生技术性差错，多缴、错缴或应集中缴库却误在当地缴库的。二是结算性退库，因改变企业单位隶属关系而发生上划下划，交接双方办理财务结算需要退库的；企业超缴而需清算退库（指不宜在下期抵缴的）。三是政策性退库，对亏损企业计划补贴的退库，根据批准的企业亏损计划应当弥补给企业的计划亏损需要退库的。四是提留性退库，为了简化手续，规范管理，部分预算收入先入库后再定期提留收入的退库，地方财政往往需要从已入库的税款中按期、按比例提取工商各税附加、资源税附加、农业税附加、工商各税代征手续费而需要退库。五是经财政部批准的其他退库项目。

凡办理收入退库时，由申请退库的单位提出书面申请，经财政部门或其授权的当地监缴企业收入的税务机关签发“收入退还书”，国库根据“收入退库款”审核无误后，将库款退给申请单位。收入退库的审批权限按中央预算和地方预算划分，属中央预算收入的退库，由财政部或授权的收入机关审查批准；属于地方预算收入的退库（包括中央预算和地方预算实行分成的收入退库），由地方财政部门或其授权的主管收入机关在国家规定的收入退库项目范围内审查批准；不属于国家明文规定的收入退库项目范围的退库事项，要报财政部专案审批。

2. 国家预算收入退库的审查。各级财政部门和授权的收入机关，对收入退库应该审查以下几个方面的问题：一是对于弥补企业的超计划亏损的亏损补贴退库，需要严格按照规定的审批程序办理，不能随便乱批退库；二是认真审查国家规定的退库凭证的统一印鉴，“收入退还书”要按国家规定盖有财政部门或县以上（含县）税务局公章和负责人印章方为有效；三是收入退库一律转账退付，不退现金，个别特殊情况必须退付现金时，要由财政部门、征收机关严格审查，并加盖明显戳记，国库才能审查付款；四是各级预算收入的退库应按预算收入的级次办理，库款不足时不得退库；五是财政部门原则上不能自批自退已经缴库的预算收入，除国家明文规定，如各项地方财政附加可由国库按规定转账退库外，遇有特殊情况，财政部门需要作为申请单位办理退库时，须经上级财政部门审批，方能办理收入退库；六是严格执行收入退库报告制度。

（四）国家预算收入库款的收纳、划分与报解

国库工作是国家预算执行的一项重要基础工作，是国家预算资金出纳环节的管理。国库工作质量的好坏直接关系国家预算能否正常、顺利地进行。国库对每天收纳入库的预算收入都要按预算级次逐级划分、上报和解缴。

1. 预算收入收纳、划分和报解的含义。预算收入的收纳，就是各级国库和国库经收处收到的、与“缴款书”所填列数据一致的各级预算收入。各项预算收入一律以缴入基层国库即支库的数额为正式入库数，征收机关和国库计算入库数字和入库日期都以基层国库收纳的数额和入库日期为准。各级国库及国库经收处要加强对国库缴款书的审核工作，发现问题经办银行要及时通知征收机关予以纠正。

预算收入的划分，就是国库对于每天收纳入库的预算收入，根据预算管理体制规定的各级预算固定收入的划分范围以及中央与地方、地方上下级之间分成收入的留解比例，划分并计算中央预算收入和地方各级预算收入。

预算收入的报解，即在划分收入的基础上，按照规定的程序将各级预算收入的库款分别报告并解缴到相应的各级国库，相应的增加各级预算在各级国库的存款，以保证各级预算及时取得预算收入。“报”是指国库通过编报“预算收入统计表”向各级财政机关报告预算收入的情况；“解”是在划分预算收入和办理分成收入的留解比例后，把库款逐级解缴到同级

财政的国库存款账户上。

2. 预算收入收纳、划分和报解的程序和方法。预算收入的划分和报解是由基层国库（支库）自下而上逐级分别进行的。方法是通过每天编制各级预算收入日报表进行，即根据国库缴款书、收入退还书、收入明细账或登记簿，按照预算科目，分预算级次，办理各级预算收入的报解。

预算收入的收纳、划分和报解要求：一是分清级次，国库对每天收纳入库的预算收入，首先按照中央、省、地区、县四个级次，及时办理预算收入和库款的划分报解工作。二是编制收入日报表，国库凭预算收入"缴款书"，经审核无误后，按照预算收入科目分"款"进行统计，编制预算收入日报表，同时根据预算收入日报表中属于分成收入项目的会计数，按确定的分成比例编制分成收入日报表，作为分成收入报解的依据。三是办理各级预算收入的划分，凡属中央预算固定收入，按照中央预算收入统计表的数额逐级全部报解到中央总库，增加中央财政国库存款；属于地方预算固定收入按地方预算收入统计表的数额，全部报解同级地方国库，增加同级地方财政国库存款；中央预算和地方预算的分成收入，根据分成收入统计表的数额，按照财政部规定的收入留解比例，分别报解中央总库和地方各级国库，相应增加中央财政国库存款和地方各级财政国库存款。

各级国库办理预算收入划分报解时，应将预算收入日报表、分成收入日报表连同缴款书回执联及时报送同级财政部门和征收机关，财政部门和税务部门等收入机关根据报表按照预算科目或缴款单位登记入账，并检查收入任务完成情况，此外，国库还要编制"库存日报表"，报送同级财政机关，以便掌握库存资金。为了保证预算收入的质量，每当月终和年度决算，各级国库要分别预算级次按规定要求编制预算收入对账单，与财政机关、征收机关互相核对，上级国库和同级主管收入机关进行汇总对账，以确保收入数字的完整准确。

从发展趋势看，国库的划分、留解和调拨的职能会逐渐弱化并消失，迫切需要建立健全地方国库，强化地方国库的收纳、支拨、监管职能作用。原因在于：一是分税分征减少了国库划分、报解收入的必要性。分税制不断完善，各级预算收入的划分比较清楚明确，国税和地税分别征收管理，不再在同一征收机关征收后由各地分支金库划分、留

解。二是税收返还和转移支付额可采取银行汇兑。上级财政预算对下级财政预算的税收返还资金和转移支付资金是单向的，从整体绝对额看是较大的，而分配到各地后数额又是相对较小的，可通过银行汇兑来解决。

四、国家预算支出执行环节的管理

支出执行环节就是国家预算资金分配和使用的过程，支出是为实现国家的各项职能提供相应的财力保证，涉及用财之道，要求统筹兼顾、保证重点，照顾一般，促进国民经济结构的合理化，加强财政监督，严格财经纪律，健全法规，使各项支出能够取得更大的社会经济效益。

（一）国家预算拨款原则

预算支出管理的任务：一是合理地拨付预算资金；二是促进单位管好预算资金，充分发挥资金的使用效果。

国家预算拨款即财政部门根据核定的预算办理预算支出的拨付，拨款给用款单位。办理国家预算拨款应该遵循如下原则：

1. 坚持按预算计划拨款。办理预算拨款要按核定的年度支出预算和季度分月用款计划拨款，不能办理无预算、无计划拨款，也不能办理超预算、超计划拨款。

2. 坚持按事业进度拨款。根据事业进度和上期用款单位的资金结存情况合理拨付资金，既要保证资金需要，又要防止资金分散积压；既要考虑本期资金需要，又要考虑上期资金的使用和结余情况，以保证国家预算资金的统一安排、灵活调度和有效使用。

3. 坚持按核定的支出用途拨款，即按照事业经费、行政经费、基本建设支出拨款的不同用途，分别拨付。各级财政部门办理预算拨款时，应根据预算规定的用途拨付，不得随意改变支出用途，以保证国家核定的事业计划正确地执行。

4. 坚持按预算级次拨款。即各支出预算部门和单位，都要按国家规定的预算级次逐级办理预算拨款的领拨。各级主管部门一般不能向没有支出预算关系的单位垂直拨款。同级主管部门之间也不能发生支出预算的横向拨款关系。

此外，财政机关还需要坚持按库款情况调度资金的原则。

（二）国家预算支出的拨款方式

1. 划拨资金。这是财政部门用拨款凭证通过国库向用款单位直接拨付预算资金的方式。其程序是，首先由主管单位根据国家下达的支出预算和季度分月用款计划，填写经费拨款申请书，经财政部门审核同意后，开出拨款凭证（一般用委托付款书），通知国库，将预算资金直接拨到各主管单位开户银行的存款账户上，由主管单位按照预算所规定的用途，办理转拨或支用。

划拨资金拨款一般每月一次或分几次拨付，手续简便，能满足用款单位的需要，但容易造成预算资金分散积压的现象，影响财政部门统一调度资金。目前适用于各级财政对行政事业经费、经营性基本建设资金、有偿使用基建资金、委托经办基建支出的专业基建银行的资本金和基建贷款财政贴息资金的预算拨款。

2. 限额拨款。这是由财政部门根据主管部门申请，在核定的年度支出预算之内，按季或按月开出限额通知书，核定用款额度，通过国库通知申请单位的开户银行执行的方式。其程序是，先由财政部门根据主管部门的限额申请书，在核定的年度预算内，分期（一般是每季一次）向用款单位下达用款限额，通知主管部门及其开户银行。主管部门据此向开户银行申请开立限额用款账户（属于银行的表外科目），在下达限额内，主管部门可以动用或向下属单位转拨限额。按期由银行向财政部门办理结算，结算方式有：一是 1985 年前实行银行代垫，月终银行与财政部门结算，财政归还。二是 1985 年起实行财政预拨，限额结余自动注销，即财政按下达的限额拨足资金给银行，不由银行垫款，限额拨款以“暂存资金”户头存入银行。用款单位动用限额；银行在限额内付款，相应减少财政暂存资金。年终，未用完的限额注销，银行将存款余额退还财政。

1997 年前，实行限额拨款方法的范围有基本建设拨款和中央级行政事业经费拨款，有些省、市级行政事业经费也采用这种办法。1997 年后仅适用于各级财政部门对非经营性基本建设拨款、基本建设财政专项拨款。

新中国成立以来，我国长期采取划拨资金和限额拨款，难以协调财政、银行和单位三者之间的关系，国库集中收付制度改革后，实行国库集中付款的方式。

第二节　财政国库管理体制和制度

一、国库的职能

国库职能活动范围一般包括：现金管理、政府银行账户管理、财务规划和现金流量预测、公共债务管理、国外赠款和国际援助对等基金管理、金融资产管理。但是不同国家在国库的组织安排和职责划分方面不尽相同。有些国家，国库司仅仅以现金和债务管理职能作为重点。在少数国家，债务管理由某一具有自主权的机构完成。其他国家，国库司负责预算执行控制以及会计与预算执行报告活动。

国库是财政资金的出纳机构，而在现代社会，银行是经济的结算中心，因此，财政收付款机制的改革实际上就是财政资金清算系统的改革，主要涉及国库制度及银行账户系统的改革。改革的目的是将分散在各个机构账户中的现金余额集中起来，以优化现金管理。这样可以避免一方面某些机构以借贷资金满足支出需要而支付额外利息，而另一方面其他机构的银行账户中又有闲置资金的现象发生。

现金控制是宏观经济管理和预算管理的一个关键环节。现金管理的目的在于实现如下目标：控制支出总额，有效实施预算，使政府借款成本最小化、政府储蓄和投资的回报最大化。我国改革的取向是通过设置国库单一账户集中现金余额。

二、国库管理体制

（一）国库管理机构设置的类型

从世界范围来看，国库体制的类型主要有三种：

1. 独立国库制。即国家专设独立的国库，办理财政预算的出纳业务。由于自设国库费用较大，且容易引起财政资金在国库的闲置沉淀，所以采用独立国库制的国家较少。

2. 委托国库制。即国家委托央行代理国库业务。采用这种类型的国家较多。

3. 银行制。即国家不设独立国库，也不委托央行代理国库，而是由

财政部门在银行开立账户，办理结算业务。财政账户的性质与银行其他存款账户一样，实行存款有息、结算付费的办法。

（二）我国实行委托国库制

1. 我国由中国人民银行经理国库，执行国家预算出纳业务。现实中，实行国库业务同时由中国人民银行和商业银行双重代理的办法。即县及县以上财政部门不设独立的国库机构，而是委托中国人民银行代行国库职能（经理国库），办理财政资金收付及相关业务；县以下和不设中国人民银行的地方则由中国人民银行委托商业银行办理国库业务。

2. 我国由中国人民银行经理国库的原因。一是银行机构遍及全国城乡，缴款人缴纳方便，如企业缴纳税利只要到银行转账即可办理；二是政府预算收支的上解下拨通过银行内部办理划拨款项，库款调拨灵活；三是预算资金报解迅速，信息反馈及时，财政库存款项数字准确；四是财政库存款项在财政部门已拨付未使用前，银行可用于周转，是央行信贷资金的来源之一，可充分利用资金；五是便于加强管理，发挥国库对国家预算执行的促进和监督作用。

（三）我国银行金融体系改革对国库体制的影响

国库制度是国家预算管理和国库管理工作的重要基础。我国财金体制改革，打破了中国人民银行“大一统”为特征的金融管理体系格局，给中国人民银行经理国库工作带来了一些问题：

1. 政策性金融与商业性金融分离。财政资金一直执行的存款不计息，汇款、付款不收费的规定已不适应商业性金融的发展和财政性资金效益化考核的需要。在目前国库资金成分多样化、分配层次复杂化，央行对财政资金的收付无法实施全程监控的情况下，上述规定为商业银行延压财政资金提供了便利条件，各商业银行受其自身利益的驱使，对财政资金截留、占压严重，造成财政资金汇划渠道不畅，影响财政资金的使用效益。

2. 人民银行机构以经济区划替代行政区划设置。取消省一级人民银行，成立大区人民银行机构，省分库缺少了与之对应的载体。

三、财政资金收付制度

（一）我国传统的财政资金分散收付制度

1. 财政资金分散收付制度的运行程序。新中国成立以来长期实行以

预算单位设立多重存款账户为基础的分级分散收付制度，财政资金逐级层层经收、上解和下拨。在分散支付程序下，各部门在商业银行都开有账户，财政支出资金层层下拨、国库通过银行间票据交换将财政资金划入预算单位在商业银行开设的账户上。财政资金支出的运行程序是：各级预算单位根据同级财政部门下达的年度预算，按期向财政提出资金拨付申请，财政部门根据主管部门的申请，依据计划审核后开具拨款凭证，通知国库办理资金拨付手续，按月一次或分次拨给主管部门，再由主管部门按照隶属关系，层层转拨到基层用款单位，由基层用款单位分散使用资金，单位分散付款。其程序如图 5—1 所示。

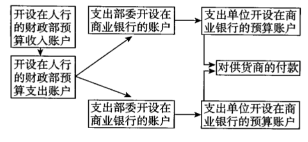


图 5—1　中国政府资金的分散支付程序

2. 财政资金分散支付的弊端。随着社会主义市场经济的发展，国家财政管理体制、金融管理体制进行了重大改革，国库管理制度却一直沿用计划经济时期的做法，长期采用的以多头设置账户为基础、分散进行的资金缴拨方式，已经不适应新形势下加强预算管理的需要，带来了诸多问题：

（1）延压、挤占、挪用财政资金。一是商业银行普遍截留、占压财政支出资金。国库资金实行“存不计息、付不计费”的无偿运作方法，违背了专业银行商业化、成为独立核算经济实体的改革要求。国库资金的收纳入库、拨付出库相当大一部分是通过各商业银行进行的，商业银行又受其自身经济利益的驱使，普遍占压财政资金。二是征收机关延压税款，难以及时入库。征收机关所收款项，都要经过缴款人向银行经收处缴纳，由经收处上划管辖行，管辖行集中汇总后通过票据清算划转到央行国库。一些执收单位纷纷设置收入过渡账户，将已经实现的收入作为“蓄水池”、“调节器”，人为调节税款入库进度和经费余缺；部分金融机构从自身利益出发，为执收单位开设账户提供方便，借机延压税款、罚款

等财政收入。

（2）资金到位率低，难以及时满足单位用款的需要，影响预算单位的正常支用，财政资金使用效益低。在分散收付制度下，将预算确定的各部门、各单位年度支出总额，按期拨付到其在商业银行开设的账户上，由各单位自主使用。我国是一个单一制国家，有多个政府层级、大量的用款单位和具体的用款项目，长期以来一直实行资金切块、总量控制，采取对核定的预算指标所代表的资金通过库款逐级层层下拨，最终到达用款单位的银行账户，使得预算资金到位时间长，资金到位率低，每个分配层次都在“等”预算资金。另外，我国人民银行和各商业银行自成联行系统，相互间不能直接通汇，使国库资金汇划渠道不畅、上划下拨周转环节多、速度慢，客观上造成了大量资金在途，闲置资金量大，为征收机关和代行职能的商业银行提供了占压财政资金的条件和理由，当年的预算资金有相当一部分不能在当年到位，使跨年度结转资金规模很大，导致当年应开支的资金大量迟延到下年，不仅影响政府的施政绩效，也会削弱与延缓财政的宏观经济政策效果，降低预算资金的使用效益。而且，以价值分配和控制完全取代实物控制，会因为将单一的货币分配给单位、再由单位分头购置而形成家户式的自给自足办法，不便于充分利用设备能力，造成财力使用上的不经济。

（3）多头开户易于隐匿和转移资金，漏洞多便于滋生腐败。传统制度下，预算单位内部在资金管理上缺乏统一性，加之银行开户审批手续不够严格、商业银行竞相拉储蓄存款等因素，导致预算单位管理的财政性资金过于分散，银行开户过多、过滥，大量资金分散在各部门、单位，公共资金收入和使用情况透明度低，信息反馈迟缓、难以及时为预算编制、执行分析和宏观调控提供可靠依据；财政性资金的缴库和拨付通过征收机关和预算单位多头分散重复设置的银行账户分散进行，收入执行中征管不严，退库不规范，财政收入流失等问题时有发生；支出执行中资金分散拨付，单位层层剥皮，雁过拔毛，相当规模的财政资金滞留在预算单位，难免出现克扣、截留、挤占、挪用等问题，财政收支资金容易大量流失，降低了资金使用效率。此外，大量预算外资金游离于预算管理之外，又缺乏有效的监督制约机制，容易滋生腐败行为，严重扰乱国民经济运行秩序，党和政府的威信也受到严重损害。

（4）财政资金的使用和支付过程脱离财政监督，无法用预算来约束和

控制公共支出。财政部门根据各个部门的预算，把资金按进度直接拨付到各个部门和预算单位在商业银行开设的账户上，财政仅仅知道资金拨到了哪个部委，并不能及时掌握各部门对财政资金的使用和支付，无法控制资金使用的全过程，难以及时、充分地反映财政资金运行的信息，只能检查结果，且挂一漏万，对查出的问题缺少处罚手段，财政部门对用款单位的资金使用难以实行有效的监督和控制，只能被动地依赖各预算单位的财务报告进行事后审查监督，导致随意支付、违反财经纪律的行为频频发生，难以控制财政支出的规模。

（5）大量财政资金分散沉淀在单位开户银行，财政调度资金的能力弱，加大了财政运行的成本。财政拨款比较简单，部门预算确定之后，有的按月拨，有的按季拨，有的按进度拨，资金余额放在各单位账户上，管理比较粗放；如果按用款进度该到的钱没到，就可以用单位账户上其他的资金垫付，往往是财政部门账户上已没有资金，而基层用款单位账户上却存在大量的间歇资金，这是因为财政是按月按季把资金拨到各部门在商业银行的账户上的，使国库资金大量沉淀在各部门。当国库余额不足时财政就不得不向银行借款或发债，而借贷和发债是要支付利息的，因此，加大了财政资金的使用成本。

（6）对国库管理工作缺乏足够的重视，国库无法对财政资金实施有效监督。《中华人民共和国国家金库条例》（简称《国库条例》）中明确经理国库是央行的主要职责之一，但实际工作中，由于受人民银行内部长期存在的“代理”观念的影响，国库工作没能得到足够重视，具体表现为国库的组织机构不健全，国库人员调动频繁，不能相对稳定，有关国库工作的重大事项往往排不上议事日程等，造成国库面临“人民银行管不好、各级财政管不了”的尴尬局面。虽然《国库条例》赋予了国库对财政资金实施监督的职能，但在原有体制下，由于国库接触到的只是财政资金在整个运动过程中的一个阶段，其他阶段的资金运动均在财政和预算单位内部，国库无法对财政资金实施有效的监督。

（二）国库集中收付方式：我国财政收付款机制重建

财政收付机制是和国库制度联动作用的。国库集中收付制度是建立、规范国库集中收付活动的各种法令、办法、制度的总称，其运作是以国库单一账户体系为基础的，所有财政性资金（含预算内、外资金等）都纳入国库单一账户体系管理，逐步推进各级政府预算统一管理，资金缴

拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度，故亦称为“国库单一账户制度”。

我国国库集中收付制度改革的主要内容如下：

1. 财政收入直接缴入国库或财政专户。这是指对公共收入从取得到划入国库全过程的监控在制度上采取的集中收入管理，基本要求是将一切财政收入采取直接缴库、集中汇缴方式缴入国库单一账户或财政专户；资金运行流程通常是，各项收入直接缴入国库或其授权的代理商业银行，再经过银行清算将款项划入国库。

2. 财政支出资金直接支付给供应商。财政部门或其授权单位按预算从国库通过国库单一账户体系直接核拨资金给为政府提供商品和劳务的最终供应商或个人。这是对从预算分配到资金拨付、资金使用、银行清算，直至资金到达商品供应商和劳务提供者账户全过程的监控，即在制度上采取集中支出管理。原则上，所有财政性支出均应在实际支付行为发生时才能由财政国库收付执行机构或由财政授权的预算单位从国库单一账户体系直接支付出去，支付对象一般是商品供应商或劳务提供者。预算资金不再拨付给各单位分散保存，各预算单位可以根据自身履行职能的需要，在批准的预算项目和额度内自行决定购买何种商品和劳务，但支付款项要由财政部门来进行。这种预算指标和预算资金分离的财政直接收付方式，改变了过去那种通过单位银行账户进行层层分拨或上缴的家户式办法。财政部门不再简单地按预算级次层层向下拨付经费。

3. 集中账户管理：国库单一账户体系。取消单位自开的银行账户，按照政府预算级次，在央行及其指定的代理商业银行建立国库单一账户体系；设置与国库单一账户配套使用的国库分类账户，财政国库管理制度改革之后，什么时间用钱就什么时间从国库单一账户体系上支付，这就要求单位的用款计划要编得比较准，而且要根据不同的支付需要分别编制直接支付和授权支付的用款计划。

4. 通过付费给商业银行提供报酬。如果采用集权式现金流量管理，就必须考虑采取激励措施，更加有效地管理和预测现金流量。如果政府将资金效益作为工作原则，政府和银行体系之间就应当建立起类似于商业式的各种安排。政府应当按其所有储蓄获得利息，反过来，政府也应当为享受的所有银行服务支付款项。采取国库存款计付利息、结算付费的做法可以增加财政资金业务的透明度，还可以促进商业银行在报价时开展竞争，

促使商业银行将国家岁入及时转移到政府账户上。

5. 财政内设了国库监管和执行相互分离的机构。国际上实行国库单一账户制度的国家，普遍设有不同形式的专门履行财政国库支付和现金管理职能的执行机构，不仅可以保证财政资金支付的安全、高效，使财政资金在支付行为发生前都保存在国库单一账户上，而且可以获得较好的国库现金管理效益，成为政府调控经济的一项新手段。我国财政部于 2001 年 7 月对财政的内设机构及其工作职责进行了调整，增设国库司，作为国库工作的管理机构；在财政部门国库管理机构下设立国库支付执行机构——国库支付中心，国库支付中心不是中介机构，而是财政预算执行功能的延伸，主要履行财政部门审核、监督财政资金支付的职能；在国库支付执行机构中专门设立了监督检查处，负责财政支付机构和收付系统内部的监督检查，受理预算单位及收款人投诉，对资金支付申请和使用中的有关重大问题进行稽查，建立内控管理和外部监督两道“防线”，防范和化解财政支付风险。

实行国库集中收付后，会计与出纳原为一个部门制约，现为两个部门制约；财政的国库部门负责政策协调，具体工作由支付执行机构负责；过去是事后商量，现在是事前安排，财务管理监督更透明、更规范、更有力。财政国库部门要与国库收付执行机构一道，做好国库管理的各项基础工作，包括选择代理银行，进行宣传动员，分清内部职责，印制账、证、表、单以及进行账户清理和账务核对等工作。

（三）财政资金集中支付的标准支付流程

财政资金集中支付的标准支付流程如图 5—2 所示。标准支付的理想图形是建立在科学的、规范的和电子网络发展的基础上的，这个流程设计比较严密，每一笔资金到哪个环节都很清楚，包括：一是预算申请；二是批复预算；三是分配预算；四是预算单位向“支付中心”提出支付申请；五是如果支付申请不合格就拒绝支付；六是如果申请合格，“支付中心”就发出支付令到代理银行，支付令进入商业银行后就直接进入清算系统；七是支付令通过代理银行进入清算系统；八是清算系统自动与人民银行国库单一账户进行清算；九是国库资金从单一账户直接支付到劳务提供者和商品供应者账户上；十是代理银行向预算单位反馈、向“支付中心”反馈有关信息，“支付中心”要将每天的支付情况向财政国库管理机构报告。

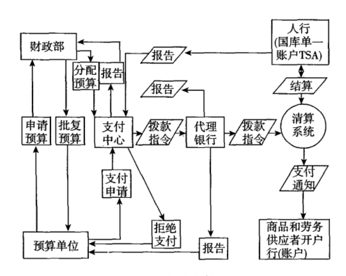


图 5—2 标准支付流程

支付中心具体操作各项支付业务，负责办理各预算单位向商品与劳务供应者支付款项。在“支付中心”设立财政支付总账、分类账相结合的账册管理体系，统一账户，统一账簿（册），统一资金支付。在财政总账下面设置分类账，反映、记录各部门资金的使用情况。所有的账自动在“支付中心”建立起来，每一笔支出“支付中心”都能反映出来，需要建立“支付中心”的业务和信息处理系统，这套从上到下的财政管理信息系统，要包括预算编制和预算执行（包括账簿），要为宏观经济预测服务。这个系统是纵向和横向的金字塔形的网络系统，从预算编制到支付，所有的过程在核心部门全部能看到，形成了有效的管理信息系统。

在新的国库体系下，国库支付机构与中国人民银行国库、预算单位和代理银行的主要业务关系和职责分工是：财政部门只给预算单位下达年度预算指标，以及审批用款单位月度用款计划；国库支付中心负责办理各预算单位向供应者支付款项；人民银行国库部门负责国库账户管理、资金清算以及相关管理和监督工作，按照财政国库支付执行机构的支付信息，做好与财政支付业务代理银行的资金清算，并负责对全国性银行清算系统和代理银行实施监督管理，监控资金的运行，要管好清算系统，管好货币政策，管好国库单一账户。预算支出单位根据预算负责编制预算和资金使用计划，向财政部门提出支付申请，搞好相应的财务管理和会计核算，并按

规定的程序和要求向财政国库支付执行机构提出支付申请，实现支付；代理银行按照与财政国库支付执行机构签订的委托协议，保证准确支付资金，做好与中国人民银行国库的清算，并及时向财政部门反馈信息。

（四）我国财政集中收付制改革的实质是实行财政资金管理

国库集中收付是政府经济行为，是政府财政管理活动的重要内容。国库集中收付的对象是财政性资金，包括预算内收入、预算外收入和其他财政性资金；其他经济主体、企业及居民个人收支则不包括在内。财政资金统一存入国库单一账户，财政支出按实际发生数由国库部门统一集中办理支付。国库集中收付具有资金可控性特点，因为财政部门可以直接对每一笔财政资金进行严格的监督和控制，以防止其被挤占挪用。

我国财政集中支付的特点是“四个不变”。即不改变预算单位的预算执行主体的地位，不改变部门预算单位资金的所有权和使用权；不改变部门、单位财会人员的财务管理、会计核算等职责管理权限、职能；不改变人民银行国库局的职责、职能。改变的只是预算资金的拨付方式和程序，使预算资金能够更方便、更快捷地拨付到基层用款单位。

财政国库管理制度改革是要建立一种高效率的、保证预算收支严格按预算执行的、不会产生挪用财政资金机会的、相互制约、相互监督的机制。这种机制对财政部门是一种制约，对预算单位也是一种制约。财政资金的使用过程越规范、越透明，相互之间的制约和监督力度也就越大。因此，财政国库管理制度改革就是要建立一种制约机制。

四、我国的国库单一账户体系

国库集中收付制度要求取消单位滥开的银行账户，所有财政性资金通过国库单一账户体系存储、支付和清算。我国国库单一账户体系由五个银行账户构成。

（一）国库单一账户

这是财政部门代表政府在中国人民银行设立的，用于记录、核算和反映财政预算资金和纳入预算管理的政府性基金的收支活动，并用于与财政部门在商业银行开设和财政部门为预算单位在商业银行开设的零余额账户进行清算、实现支付的国库存款账户。实际上，国库单一账户就是国库，就是财政在人民银行设立的存款账户。所有的预算单位都只共用一个国库

单一账户，它统领其他账户，以保证所有预算单位是在一个国库单一账户体系下进行资金支付的。国库单一账户按收入和支出设置分类账，收入账按预算科目进行明细核算，支出账按资金使用性质设立分账册。在国库设立一个账户体系就要通过商业银行，由商业银行逐笔办理。国库单一账户就是要记录、核算和反映这些财政收支活动，并且要与在商业银行开设的零余额账户逐笔清算。代理银行按日将支付的财政性资金与国库单一账户进行清算。

（二）零余额账户

在我国，财政部门按资金使用性质在商业银行开设财政零余额账户和为预算单位开设单位零余额账户，用于预算资金的日常支付并与国库单一账户清算。

1. 财政部门的零余额账户。用于财政直接支付和与国库单一账户清算。由财政国库支付机构开具支付令，通过该账户将资金拨付给供应商。财政零余额账户每日发生的支付，于当日营业终了前由代理银行与国库单一账户清算。

2. 预算单位的零余额账户。财政部门为预算单位在代理银行系统内开设的零余额账户，由预算单位自行开具支付令，通过该账户办理额度内的购买支出和零星支出。预算单位的零余额账户用于财政授权支付和清算。该账户每日发生的支付，于当日营业终了前，由代理银行在财政部门批准的用款额度内与国库单一账户清算。

一个基层预算单位原则上只能开设 1 个零余额账户。预算单位零余额账户可以办理转账、提取现金等结算业务；可以向本单位按账户管理规定保留的相应账户划拨工会经费、住房公积金及提租补贴，以及经财政部批准的特殊款项，不得违反规定向本单位其他账户和上级主管单位、所属下级单位账户划拨资金。各基层预算单位要切实加强对现金支出的管理，不得违反规定提取和使用现金；代理银行按照财政部批准的用款额度和《现金管理暂行条例》等规定，受理预算单位的现金结算业务。

通常，零余额账户按日与国库单一账户结算，但如果营业中单笔支付额在规定金额以上的（如中央为 5 000 万元及以上），则应当与国库单一账户及时清算。零余额账户与财政在中国人民银行开设的国库单一账户相互配合，构成财政资金支付过程的基本账户。

为了保证财政资金在支付实际发生前不流出国库单一账户，我国实行

了先由代理银行支付，每日终了再由代理银行向国库单一账户要款清算的方式。

（三）预算外资金收缴和管理的财政专户

1. 预算外资金财政专户。简称财政专户，这是由各级财政部门分别在商业银行代理银行总行或分支机构设立并专门用于记录、核算和反映预算外资金收支活动和日常收支清算的账户。预算外资金财政专户是国库单一账户体系中要求设置的银行账户，具有准国库的功能，包括单位预算外资金的收缴和拨付、与财政汇缴专户清算、向国库单一账户缴款以及拨付单位预算外资金。代理银行根据财政部门的要求和支付指令，办理预算外资金专户的收入和支付业务。

由财政部门开设的预算外资金专户按收入和支出设置分类账。预算外资金专户收入按预算单位或资金性质设置分类账户，即按执收单位分收入项目进行核算，并按预算科目进行明细核算；支出按预算单位设置分类账户，用于记录、核算、反映预算外资金的支出活动。有些从预算外纳入到预算内管理的收入缴入财政专户后，由财政部门按规定时间及时划转国库单一账户，但预算内资金不得违反规定进入预算外资金专户。

设置预算外资金财政专户，主要是考虑目前还有相当规模的财政性资金未纳入预算管理。这些预算外资金来源复杂，除合规的收入外，还有些需要清理取消的收入；存在着以收定支或收支同时发生的现象。因此，这部分资金还难以被全部纳入国库单一账户，也很难按照规定的资金使用计划拨付资金。现阶段暂对这部分资金继续实行财政专户管理，能够适应预算外资金的特殊性，有利于减少改革阻力。但随着财税改革的逐步深化，预算外资金的规模将逐步缩小，最终所有财政性资金都将被纳入国库单一账户管理，即条件成熟后，预算外资金财政专户要合并到国库单一账户中。

2. 预算外资金财政汇缴专户。预算外资金财政汇缴专户简称财政汇缴专户，它是由财政按照规定程序在代理银行为执收单位设立，用于单位预算外资金的收入收缴，以及与财政专户进行清算的银行账户。预算外资金财政汇缴专户的收缴清算业务，由财政部门按规定程序委托代理银行办理。每日营业终了，由代理银行通过资金汇划清算系统将缴入预算外资金财政汇缴专户的资金，全部划转到预算外资金财政专户，实行零余额管理。同时，代理银行根据财政部门的规定，按照与财政部门签订的委托代理协议的要求，对收缴的收入按部门进行分账核算，并及时向执收单位及其主管部

门、财政部门反馈有关信息。财政汇缴专户不是国库单一账户体系中要求设置的银行账户，却是预算外资金管理改革中可选择设置的银行账户。

（四）特设专户

特设专户用于核算经国务院批准或国务院授权财政部批准的特殊专项支出。预算单位不得将特设专户资金与本单位其他银行账户资金相互划转。代理银行按照财政部要求和账户管理等规定，具体办理特设专户支付业务。

在中央，需要开设特设专户的预算单位通过一级预算单位向财政部提出书面申请，经财政部审核并报国务院批准或经国务院授权财政部批准后，由财政部在代理银行为预算单位开设。

我国目前处于改革和发展的关键时期，政策性支出项目还比较多，某些财政支出具有特殊意义，对账户和支付的管理有特殊要求，有的需要通过政策性银行封闭运行，为了保证这类支出的需要，设置了专门账户，如粮食风险基金等。

我国的国库单一账户体系设置见图 5—3，建立国库单一账户体系后，

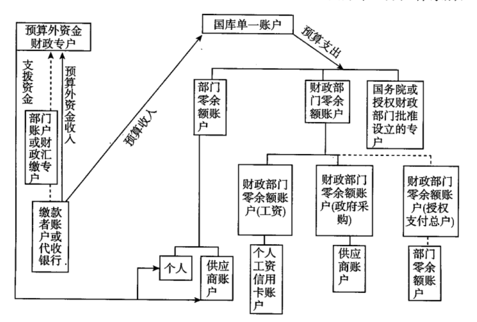


图 5—3　我国的国库单一账户体系

说明：实线为常规程序，虚线为可有可无的、供选择的程序。

相应取消各类收入过渡性账户。预算单位的财政性资金逐步被全部纳入国库单一账户管理，形成以国库单一账户为核心的账户体系。国库单一账户体系中的国库单一账户和预算外资金专户按照专用存款账户进行管理。四类账户的集合构成了我国现行的国库单一账户体系，它涵盖了目前所有财政性资金管理，又容纳了某些过渡性规定。这样既可以减小新旧体制转换过程中的震动，有助于顺利推进改革；又能够通过建立国库单一账户，实现所有预算收支都由国库单一账户核算的目标。

财政是持有和管理国库单一账户体系的职能部门，任何单位不得擅自设立、变更或撤销国库单一账户体系中的各类银行账户。中国人民银行应该加强对国库单一账户和代理银行的监督和管理。

五、用款计划的管理

（一）用款计划的申报和审批程序

用款计划是预算单位使用预算资金的基本依据。各级预算单位要依据批准的年度部门预算，按季分月编制分月用款计划，自下而上层层上报；上级预算单位接受、审核、汇总下一级预算单位及本级的用款计划，逐级上报至一级预算单位。一级预算单位汇总审核所属预算单位的用款计划，报送至财政部国库司审核后批复。一级预算单位根据财政部国库司批准的汇总分月用款计划，及时将计划逐级批复到下级预算单位，基层预算单位根据批复的分月用款计划使用财政资金，在批复的用款额度内提出用款申请，国库支付局据此作为审核预算单位财政直接支付申请和财政授权支付明细用款计划的依据。

一级预算单位每季度将汇总和明细的分月用款计划（纸质和电子文档）报送财政部国库支付局，国库支付局每月进行审核后将用款计划中的财政授权支付额度经国库司加盖印章后，分别通知中国人民银行和代理银行。用款计划申报批复流程见图 5—4。

（二）预算指标管理

预算指标管理是指具体管理和审批实行国库集中支付制度的部门用款计划拆分出的预算指标。财政部的部门预算司和国库司对国库集中支付部门上报的分月用款计划汇总表中的工程采购、工资支出、物品服务采购、财政授权支付数据，分别提出用款建议数和核批数。此外，还提供分月用

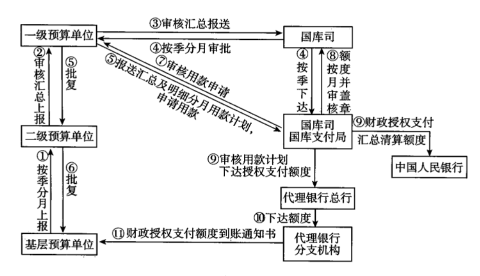


图 5—4 用款计划申报批复流程

款计划已核批明细和汇总情况的查询及辅助功能。

预算单位使用财政性资金，要坚持按照规定程序和原则进行支付。因此，预算单位向财政申请用款时，与以前不同，一定要事先编制用款计划。

在编制用款计划之前，财政要与各部门进行协商，根据部门预算的数据，具体划分财政直接支付和财政授权支付的资金范围，确定预算单位级次，并以财政文件形式发布实施。

（三）用款计划编报的原则

分月用款计划是办理财政性资金支付的依据，用款计划包括财政直接支付用款计划和财政授权支付用款计划两部分，其中，财政直接支付用款计划又分为工程采购、工资统发、物品服务采购用款计划等。

用款计划编报应依据以下原则：一是按照批准的部门预算（部门预算控制数）和追加的预算编制；二是用款计划中属于基本支出性质的，按照年度相对均衡性原则编制，用款计划中属于项目支出性质的资金，按照项目实施进度编制；三是基本建设支出、科技三项费、专项类支出用款计划按具体项目编制，其他类支出用款计划按政府支出经济分类的“款”级科目编制；四是第一、二季度分月用款计划原则上根据财政下达的预算控制数并参照上年同期执行数编制，第三、四季度分月用款计划根据财政下达

的部门预算编制。当财政下达的部门预算与预算控制数差距较大时，应当根据部门预算及时调整第二季度分月用款计划，按照规定程序报财政审批。

六、财政资金支付方式

预算单位收到财政或上级部门批复的用款计划后，即可以进行资金支付。我国国库集中收付制度的重点是规范支出拨付程序，按照支付方式可将支付资金划分为两类：财政直接支付资金和财政授权支付资金。

（一）财政直接支付

财政直接支付是指财政部门根据用款单位提出的用款申请，由财政部门签发支付指令，通过在代理银行设置的财政零余额账户，直接将财政资金支付到收款人或用款单位账户，再由设置财政零余额账户的代理银行总行通过财政与国库单一账户体系进行清算。

1. 财政直接支付的范围和运行方法。我国国库制度改革对不同的支付主体、不同类型的支出采取不同的支付方式。通常，财政支出按是否对资源和生产要素形成直接需求的标准分类，可以分为购买性支出和转移性支出两大类。目前，根据支付管理改革的需要，又将购买性支出和转移性支出具体分为工资支出、购买支出、零星支出和转移支出四类。工资支出是购买服务的特殊类型，将其单列；购买支出是指除工资以外购买服务、货物和工程的支出，此外，按照支付管理的需要，将政府间转移支付中的专项转移支付、拨付给企业大型工程项目建设的资金归为购买支出。财政直接支付的具体运行方法和要求如下：

（1）购买支出直接支付到商品或劳务供应者的银行账户。工资支出、工程、物品、服务购买支出及中央对地方的专项转移支付，拨付企业大型工程项目或大型设备采购的资金等，直接支付到商品或劳务供应者的银行账户。其中，工资性支付涉及的各预算单位人员编制、工资标准、开支数额等，分别由编制部门、人事部门和财政部门核定。支付中心在商业银行开立工资账户，并根据同级财政部门下达的工资预算，按月将资金从国库单一账户划拨到商业银行的工资账户；商业银行再根据各预算单位开具的职工工资表，将资金拨付到职工个人工资账户。目前，行政单位和教师工资按预算由财政部门拨付，实行银行发放的做法，有效地控制人员工资的

过快增长，遏制灰色收入、抑制消费基金膨胀；其他行政经费、事业经费、项目资金等，由财政按照政府或有关部门批准的计划，结合政府采购直接将预算资金支付给最终提供消费品的供应者。

（2）转移支出支付到预算单位或下级财政部门账户。转移支出（中央对地方专项转移支出除外）包括中央对地方的一般性转移支付中的税收返还、原体制补助、过渡期转移支付、结算补助等支出，对企业的补贴和未指明购买内容的某些专项支出等，归为转移支出。对转移支出，由财政按预算执行进度，通过支付中心将核定的资金从国库单一账户直接拨付到预算单位或下级财政部门的银行账户，而不直接支付给商品或劳务供应者。尚未实行集中支付的预算单位的支出，也采取这种方式进行支付。

2. 财政直接支付程序。

（1）基层预算单位提出财政直接支付申请。基层预算单位根据上一级预算单位批复的分月用款计划，填制《基层预算单位财政直接支付申请书》，并报送上一级预算单位。预算单位在填报《财政直接支付申请书》时，收款人的开户银行名称和银行账号应当填写完整、准确。其中，开户银行名称中应含有明确的地域标志，开户银行的账号应填写全账号的所有号码，不能只填写账号的后几位号码。

基层预算单位依据年度单位预算、分月用款计划和有关支付凭证（包括购货票证、购货合同、招标采购的中标供货合同等文件、相关票证的复制件），提出支付申请，填写财政部统一印制的《基层预算单位财政直接支付申请书》，附加盖单位公章的本单位分月用款计划批复件的复印件，按规定程序报财政专员办审核签署意见。建设单位的支付申请书经项目监理审核签字并附加盖单位公章的本单位分月用款计划批复复印件，按规定程序报财政专员办审核签署意见。

对于列入直接支付用款计划的项目，单位需要付款时，可以根据需要填制《财政资金直接支付申请书》办理付款。《财政资金直接支付申请书》要依据批复的分月用款计划填报，科目、项目、金额均应在计划之内。财政资金直接支付申请由基层单位填起，由一级预算单位汇总报送财政部国库支付局审核处。

（2）中央二级以下单位的直接支付申请要送财政专员办审核签署意见。基层预算单位的财政直接支付申请在报一级预算单位之前，应当由其所在省、自治区、直辖市或计划单列市财政监察专员办事处（简称“财政

专员办”）审核签署意见。基层预算单位所在省、自治区、直辖市或计划单列市有省级主管单位的，其财政直接支付申请由省级主管单位审核后报财政专员办签署意见；无省级主管单位的，由基层预算单位直接报财政专员办签署意见。

财政专员办审核支付申请所列项目是否在规定的单位预算和用款额度内，是否符合有关合同规定，是否符合项目进度，有关申请的支付凭证是否齐全、相符等。财政专员办对基层预算单位的财政直接支付申请，根据审核情况，按照规定签署“同意上报”、“同意部分上报”、“不同意上报”等三种审核意见并核定相应的金额；财政专员办对基层预算单位申请支付金额核减的，要注明原因。

（3）上一级单位审核、汇总下属单位的支付申请。上一级预算单位审核、汇总下属预算单位的支付申请，填制《财政直接支付汇总申请书》，报送至财政的国库支付机构。中央基层预算单位将经财政部驻各地财政监察专员办事处审核签署意见后的用于工程和物品服务采购的《财政直接支付汇总申请书》，按规定程序报上级预算单位，上级预算单位接受、审核、汇总下一级预算单位支付申请，并逐级上报至一级预算单位。一级预算单位审核汇总后，及时填写《财政直接支付汇总申请书》（纸质和电子文档）、附《基层预算单位财政直接支付申请书》报财政部国库支付执行机构。一级预算单位本级的物品、服务采购支出支付申请，可直接报财政部国库支付执行机构审核。《财政资金直接支付申请书》要用操作软件填报，计算机套打，同时报送电子文档。

对预算单位手续齐全的财政直接支付申请，一级预算单位以下的各主管单位和财政专员办均应在 2 个工作日内审核完毕。财政专员办与中央单位的省级管理单位对基层预算单位财政直接支付申请的审核意见不一致时，由双方按规定进行协商；经协商后意见仍不一致的，应当分别签署意见上报一级预算单位，由一级预算单位与财政部按照规定确定是否支付。

（4）财政部国库支付局给代理银行签发支付令。财政部国库支付局接受、审核一级预算单位报送的《财政直接支付汇总申请书》所提出的汇总支付申请无误后，开具《财政直接支付汇总清算额度通知单》和《财政直接支付凭证》，经与财政部国库司批复的用款计划审核无误而加盖财政部国库管理机构印章后，分别送中国人民银行和代理银行。其中，由国库支付局签发《财政直接支付凭证》给代理银行办理支付；同时，签发《财政

直接支付汇总清算额度通知单》，经国库司签章后送给中国人民银行清算。

（5）代理银行付款。代理银行在接到《财政直接支付凭证》后，应根据财政部国库支付局的支付指令，及时、准确地办理支付，将财政资金直接支付给收款人或用款单位。

代理行在办理完毕支付资金的当日，及时将支付凭证回单送交财政部国库支付局，向财政部反馈支付信息（包括纸质凭证和电子文档）；并向财政部国库支付局报送财政直接支付旬（月）报表。

代理银行将当日汇总后的实际支付资金，按一级预算单位分预算科目（款级）汇总，附实际支付清单与中国人民银行的国库单一账户进行资金清算。中国人民银行将划款清算凭证送交财政部国库司和国库支付局，国库支付局每日按部门分预算科目汇总填制《预算支出结算清单》，并送国库司结算资金。

代理行支付资金后及时制发《财政直接支付入账通知书》给一级预算单位和基层预算单位，作为一级预算单位和基层预算单位收到和付出相应款项的凭证。一级预算单位有所属二级或多级次预算单位的，由一级预算单位负责向二级或其他级次预算单位提供收到和支付款项的凭证，作为预算单位记账依据。

预算单位根据收到的支付凭证做好相应的会计核算工作；财政部国库支付执行机构根据代理银行的回单，记录各用款单位的支出明细账，并向财政部国库管理机构提供预算内外资金按一级预算单位汇总的付款信息。

（6）财政直接支付主要通过转账方式进行，也可以采取“国库支票”支付。后者指财政国库支付执行机构根据预算单位的要求，签发支票，并将签发给收款人的支票交给预算单位，由预算单位转给收款人。收款人持支票到其开户银行入账，收款人开户银行再与代理银行进行清算。每日营业终了前由国库单一账户与代理银行进行清算。

财政直接支付的资金，因凭证要素填写错误而在支付之前退票的，由财政部核实原因后通知代理银行办理更正手续；财政直接支付的资金由代理银行支付后，因收款单位的账户名称或账号填写错误等原因而发生资金退回财政部零余额账户的，代理银行在当日（超过清算时间在第2个工作日）将资金退回国库单一账户并通知财政部，由中国人民银行国库局恢复相应的财政直接支付额度。对需要支付的资金，财政部与有关单位核实后通知代理银行办理支付手续。

财政直接支付工作一般流程的具体运行见图5—5。

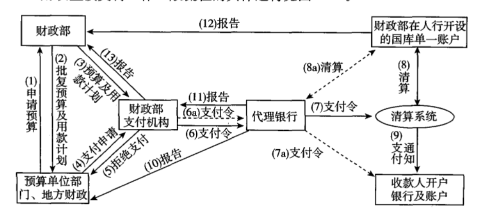


图5—5 财政直接支付工作的一般流程图

说明：虚线部分为（6a）、（7a）、（8a），表示未实现电子化的银行清算系统时的支付流程。

（二）财政授权支付

财政授权支付是指财政部门根据预算和用款计划，将每个月用款额度下达到用款单位零余额账户，预算单位根据财政授权，在下达的用款额度内自行开具支付令并支付资金，通过国库单一账户体系，将资金支付到收款人账户。

1. 财政授权支付的范围。财政授权支付适用于未实行财政直接支付的购买支出（包括工资支出，工程采购支出，物品、服务采购支出管理的购买支出）和零星支出。例如，中央单位的范围具体包括单件物品或单项服务购买额不足10万元人民币的购买支出，年度财政投资不足50万元人民币的工程采购支出（含建设单位管理费），特别紧急支出，经财政部批准的其他支出以及转移性支出。

零星支出是按细化指标确定的日常小额购买支出，实际操作中可以结合政府采购制度的规定，将未列入《政府采购品目分类表》所列政府采购品目，或列入该品目但未达到规定数额的支出，界定为零星支出。

预算单位日常小额经费支出还包括购买一般办公用品、支付差旅费、业务招待费等，由支付中心根据核定的零用金数额，将资金从国库财政存款户拨入其在商业银行开设的"零用金存款账户"，并委托商业银行为各单位提供小额支票（包括现金支票）和信用卡，由各单位自主支配使用。

国库集中支付改革单位的财政授权支付资金范围在财政部批复给各试

点单位的文件中已明确，各试点单位可据此办理。

2. 财政授权支付的流程。财政授权支付和过去预算单位直接用款的主要差别是，资金不是从预算单位的实有账户上支付的，而是从财政部为预算单位在商业银行开设的零余额账户上支付的。这样，每一笔资金支付对预算单位都是透明的，对央行和财政部门也是透明的。其基本流程如下（见图 5—6）：

（1）基层预算单位根据批复的部门预算和资金用款计划，逐级汇总上报至一级预算单位，经一级预算单位审核、汇总后报送财政部国库支付局，向财政国库支付执行机构申请授权支付的月度用款限额。

（2）财政国库支付执行机构将批准后的限额通知代理银行和预算单位，并通知中国人民银行国库部门。财政部国库支付局每月 25 日前，审核批准的一级预算单位用款计划中各基层预算单位的月度财政授权支付额度后，分别向中国人民银行签发《财政授权支付汇总清算额度通知单》，经财政部国库司签章后送中国人民银行清算，并向代理银行总行下达下月《财政授权支付额度通知单》和《预算单位财政授权支付明细单》。

（3）代理银行总行在收到财政部国库支付局下达的《财政授权支付额度通知单》后，根据财政部国库支付局下达的财政授权支付额度，按规定在 1 个工作日内及时将额度下达给代理银行相关的分支机构，分支机构在

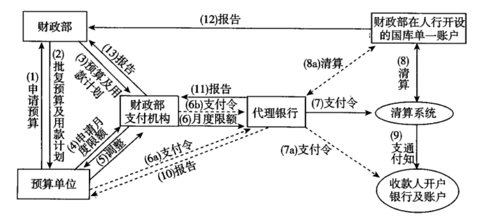


图 5—6　财政授权支付的一般程序图

说明：预算单位支付信息通过代理银行向支付机构报告，必要时可增加预算单位向支付机构的直接报告。虚线部分（6a）、（6b）、（7a）、（8a）、（10）表示未实现电子化银行清算系统时的支付流程。

接到《财政授权支付额度通知单》的1个工作日内，向相关预算单位发送《财政授权支付额度到账通知书》。

（4）基层预算单位在接到《财政授权支付额度到账通知书》后，支用时自行在财政授权支付月度用款额度内，通过填写《财政授权支付凭证》开具支付令，并配合银行间支付结算凭证，与银行支票、汇票等结算票据（或“财政资金结算专用支票和汇兑凭证”）一并送其开设零余额账户的代理银行分支机构办理支付。

预算单位使用《财政授权支付凭证》时，要填写完整、清楚，加盖印章准确、齐全、不得涂改，如果暂不能确定收款人全称、账号、开户银行和支付金额的，可以不填写这些项目。预算单位使用“支票”方式结算的，必须在结算方式栏中填写所使用支票的号码。为方便单位用款，单位在使用《财政授权支付凭证》时，可加盖预算单位的“财务专用章”和财务负责人印章（这一般为单位预留的印鉴），不需加盖预算单位的“公章”。《财政授权支付凭证》作为预算单位向代理银行签发的支付指令，应当交代理银行。代理银行凭预算单位的《财政授权支付凭证》和银行有关结算凭证一并办理有关兑付业务。

（5）代理银行根据《财政授权支付额度通知单》，受理预算单位授权支付业务，并与国库单一账户进行资金清算。即代理银行分支机构接到预算单位的支付指令，经审验后，在财政部国库支付局批准的用款额度内将财政资金支付到收款人账户，同时将支付信息上传给代理银行总行。

代理银行在办理预算单位授权支付业务中发生的资金汇划手续费，由财政按年度统一与代理银行结算，代理银行不得向预算单位收取。

代理银行根据《财政授权支付凭证》，通过预算单位零余额账户及时办理资金支付。对预算单位填写无误的《财政授权支付凭证》，代理银行不得做退票处理；对预算单位超出财政授权支付额度签发的支付指令，不予受理。

（6）代理银行总行当日将汇总后的实际支付资金与中国人民银行的国库单一账户清算。代理银行总行向财政部国库支付局报送财政授权支付日、旬、月报表，分支机构每月向预算单位提供财政部统一格式的对账单，包括财政授权支付额度对账单和财政授权支付额度明细对账单两部分。

（7）中国人民银行在《财政授权支付汇总清算额度通知单》确定的累计余额内，根据代理银行每日按实际发生的财政性资金支付金额填制的划款申请，与代理银行进行资金清算；并将划款清算凭证送交财政部国库司

和国库支付局，国库支付局每日按部门分预算科目汇总填制《预算支出结算清单》，并送国库司结算资金。

财政直接支付和财政授权支付流程均以现代化的银行支付系统和政府财政管理信息系统（GFMIS）中的国库操作系统为基础。在这些系统尚未建立和完善前，财政国库支付执行机构或预算单位的支付令，通过人工操作转到代理银行，代理银行通过银行清算系统向收款人付款，并在每天轧账户，与国库单一账户进行清算。

我国实行以财政直接支付为主、授权预算单位分散支付为辅的资金拨付方式。大额支付由财政直接支付到供应商或用款单位，可减少支付的中间环节，并在不改变预算单位资金使用权的情况下，加强财政管理监督，方便预算单位用款。财政授权支付方式将经常性小额支付分别交由预算单位自行管理，每日大量发生的小额支付由财政授权预算单位自行支付，不需要逐笔向财政部门申请，可以提高支付效率，有利于保证预算单位及时、便利用款以及某些特殊用款开支。就一个预算单位而言，既有直接支付方式的支出，也有授权支付方式的支出。

七、政府收入的集中收缴制度

我国预算收入的传统缴款方式分为就地缴库、集中缴库和自收汇缴三种。其中，集中缴库和自收汇缴方式大多通过设立过渡账户进行，收入管理过程中，又有“误征退库”、“超缴退库”等退库形式，成为延迟预算收入入库时间、收入退库不规范的主要原因。收入收缴制度改革中，按照收入的不同类型实施直接缴库和集中汇缴两种收款方式；无论是预算内还是预算外资金，都实行这两类中的某一类缴库方式，简化了收入缴款程序。

（一）收入集中收缴的一般程序

1. 单位按规定范围和方式缴款。单位收取预算外资金应使用财政统一监（印）制的票据，并严格执行国家有关规定，不得多收、少收或不收。执收单位实行直接缴库和集中汇缴的收入范围或项目，由财政部按照方便缴款人缴款和有利于管理监督的要求确定。

2. 代理行汇划清算，主管部门和单位登记收入台账。代理银行负责将每日代收的资金实时划转到国库、财政专户或财政汇缴专户；财政汇缴

专户收缴的资金，由代理银行通过资金汇划清算系统，按日自动汇划到财政专户，当日营业终了，财政汇缴专户余额为零。

涉及中央与地方分成的收入，暂由主管部门的省级单位负责按中央分成比例或办法按旬填制《非税收入一般缴款书》，缴入中央财政专户或中央财政汇缴专户。中央收入由地方单位代收的，暂由受托的地方省级单位按旬填制《非税收入一般缴款书》，缴入中央财政专户或中央委托代收部门的中央财政汇缴专户。

缴款人缴款后，执收单位凭银行盖章并退回的《非税收入一般缴款书》第一联，主管部门凭财政专户开户银行报送的非税收入日报表，据以登记收入台账。

3. 信息反馈。代理银行根据有关规定，对收缴收入按照执收单位，分收入项目向同级财政部门、主管部门和执收单位报送日（旬、月）报表。报表的内容包括执收单位名称、项目编码、收入项目、收入金额、代理银行等信息。财政专户开户银行要按规定向执收单位的主管部门报送该部门及所属执收单位财政专户预算外资金收入收缴的信息，财政汇缴专户开户银行要向执收单位报送财政汇缴专户收入信息。财政部门、主管部门、执收单位、代理银行要按月核对预算外资金收入收缴信息，保持账务一致。办理单位预算外资金收入收缴、汇划清算业务的代理银行应当按照与财政签订的委托代理协议以及有关规定，按执收单位分收入项目向财政、主管部门、执收单位报送报表。

（二）直接缴库方式

直接缴库是由缴款人直接向财政专户或财政汇缴专户办理缴款业务。具体而言意指，各项财政收入由缴款单位或缴款人按有关法律法规规定，直接将应缴款缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。

1. 直接缴库的程序。由缴款人或缴款代理人提出纳税申报或缴款申请，经征收机关审核无误后，开具缴款书，由缴款人通过开户银行将税收和非税款，以及预算内外资金缴入国库单一账户或预算外资金专户。

（1）直接缴库的非税收入。社会保障缴款、非税收入、转移和赠与收入、贷款回收本金和产权处置收入以及债务收入等财政收入，直接缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。直接缴库程序主要适用于无须当场执收的收入。如果执收单位收款方式比较简单，《非税收入一般缴款书》可

替代原行政事业性收费收据，在缴款人缴款比较方便的情况下，也可对这类执收单位采取直接缴库的方式。在直接缴库方式下，全部使用《非税收入一般缴款书》，不再使用原有的行政事业性收费收据。对于设有财政汇缴专户的执收单位，由缴款人将应缴款项直接缴入财政汇缴专户。非税收入直接缴库的一般程序如图 5—7。

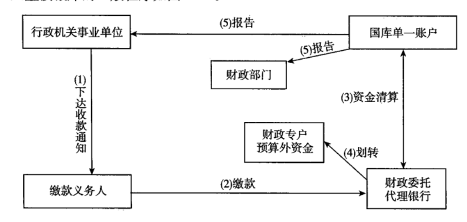


图 5—7　非税收入直接缴库的程序图

说明：步骤（3）为纳入预算管理的收入流程；步骤（4）为未纳入预算管理的收入流程。

（2）直接缴库的税收收入。由纳税人或税务代理人提出纳税申报，经征收机关审核无误后，由纳税人通过开户银行将税款缴入国库单一账户。税收直接缴库的流程如图 5—8 所示。

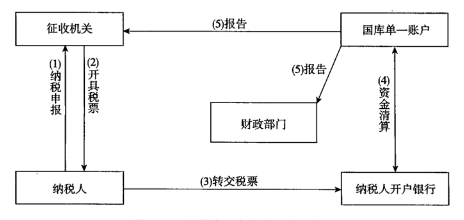


图 5—8　税收收入直接缴库的程序图

2. 直接缴库资金的结算方式。实行直接缴库的，执收单位开具《非税收入一般缴款书》后，缴款人可采用现金方式缴款，也可在《非税收入一般缴款书》第二联加盖缴款人预留银行印鉴后采用转账方式办理缴款。采取现金方式缴款的，《非税收入一般缴款书》第二联不作为银行间凭证使用。

缴款人与执收单位不在同一城市的，缴款人应当按规定通过银行汇兑结算方式将资金缴入财政专户或财政汇缴专户。代理银行收到款项后通知执收单位，由执收单位负责开具《非税收入一般缴款书》并送交代理银行，由代理银行负责按规定录入相关财政信息，《非税收入一般缴款书》第二联不作为银行间凭证使用。

异地电汇或转账等缴款可由缴款人直接缴入财政专户或财政汇缴专户，而无需通过主管部门集中汇缴；但主管部门在接到入账通知书后，需补充相关信息。

直接缴库的资金结算方式有五种：一是现金缴款；二是支票缴款；三是银行汇款；四是倒提缴款；五是顺提缴款。其中，倒提缴款是指执收单位使用《非税收入一般缴款书》的第二联作为银行间票据，交代理银行，由代理银行向缴款人开户行收取款项的操作方法；顺提缴款是指执收单位使用《非税收入一般缴款书》的第二联作为银行间票据，由缴款人交本人开户银行，由缴款人开户行向财政汇缴专户或预算外资金财政专户、国库直接划款的收款操作方法。

（三）集中汇缴方式

集中汇缴是指缴款人将应缴款项直接缴给执收单位，由执收单位按日到代理银行办理缴款业务，通过代理行将所收款项缴入财政专户或财政汇缴专户。通常，小额零散税收、非税收入中的现金缴款等财政收入由征收机关（有关法定单位）按有关法律法规规定，将所收的应缴收入汇总缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。

1. 集中汇缴的程序。由征收机关和依法享有征收权限的单位按法律法规的规定，将所收取的应缴收入汇总直接缴入国库单一账户。属预算外资金的，则直接缴入预算外资金财政专户（或汇缴专户），不再通过过渡性账户收缴。

非税收入集中汇缴的程序是，执收单位向缴款人开具财政部门统一监（印）制的收款收据（简称票据，指执收单位改革前使用的行政事业

性收费收据)，直接向缴款人收取款项后，由执收单位按日汇总填制《非税收入一般缴款书》，每日到代理银行将所收应缴款项及时缴入财政专户或财政汇缴专户；对设立财政汇缴专户的执收单位，将应缴款项缴入财政汇缴专户。中央预算外资金每日汇总额不足限额（如500元）的，可与次日所收款项一并缴入中央财政专户或中央财政汇缴专户。

2. 集中汇缴程序适用的收入类型。集中汇缴程序主要适用于必须当场执收的收入。如果执收单位收费情况过于复杂，例如，个别部门已经形成了独立完整的收费系统，并且收费系统与部门的基本业务系统连接在一起，属于同一个工作系统，或者缴款人到代理银行缴款不方便，或者缴款人离开后执收单位无法控制而必须当场执收，或者执收单位的管理级次复杂等情况下，可对这些执收单位采取集中汇缴的方式。如果从方便缴款人的原则出发，则大部分收入都将通过集中汇缴程序收缴。

在集中汇缴方式下，在具体执收环节仍然使用原行政事业性收费收据，在执收单位向银行缴款时使用《非税收入一般缴款书》。其中，中央地方分成收入可使用地方票据；地方代中央收取的收入使用中央收费票据。在集中汇缴方式下，执收单位向缴款人收取款项的过程与改革前是一样的；但执收单位收款后向银行缴款的过程与以前相比发生了本质变化，集中体现为财政管理权的回归，形成收支两条线。

集中汇缴缴款方式下，缴款人的缴款按资金能否当时到账为依据分为两大类：即现金类和支票类。现金类缴款包括现金、银行转账（指资金已到账、缴款书已开具的情况)、POS机缴款等具体形式。集中汇缴一般程序见图5—9。

现金类缴款方式下的集中汇缴流程如下：一是执收单位直接向缴款人收款，并开具原行政事业性收费收据；二是营业终了时，执收单位将当日所收款项按收入项目进行汇总；三是执收单位按汇总后的项目开具《非税收入一般缴款书》，执收单位将款项与票据前三联一同交到代理银行，第五联作为存根，第四联收据联可由执收单位保存，但不能加盖财务章，也不作为收据使用；四是代理银行在第一联加盖收讫章后，将票据第一联退执收单位作回单。

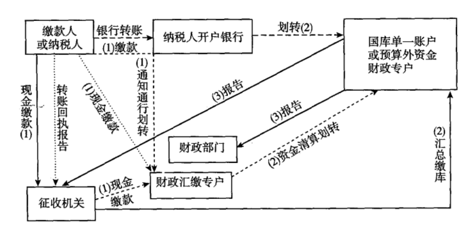


图 5—9　集中汇缴程序

说明：间断虚线为银行转账方式的流程，点虚线为现金或转账方式都通过财政汇缴专户的流程，细实线为现金支付方式的流程，粗实线为现金和银行转账缴款的共同流程。

八、国库集中收付制度的作用

（一）财政直收直支，便于财政集中管理资金，降低财政成本

改革后建立国库单一账户体系，在财政部门内部则建立统一的资金管理账册体系。各单位及纳税人应上缴财政的各项收入都直接缴入国库或财政专户，不再设置过渡户，可以有效遏制过去普遍存在的延压、挤占财政收入缴库的问题。改革后，财政部门不再直接将资金拨付到预算单位，而是只给预算单位下达年度预算指标以及审批预算单位的月度用款计划，在支付给商品与劳务供应者之前，预算安排的支付行为如未发生，财政资金就统一集中保存在国库单一账户内管理，财政支出由原来层层向下转拨给预算单位转变为实际需要发生时通过国库单一账户体系一次直接拨付给商品或劳务的供应商，将财政资金的支拨程序变曲为直，从根本上改变了财政资金分散支付，环节多，支付程序烦琐，工作效率低下的局面，也不会因为资金在途时间长而影响项目的用款需求，更具有及时性；同时，财政部门可以充分利用财政资金支拨运用过程中的时间差，扩大沉淀的财政资金余额，以最大限度集中财政的可支配财力，从根本上解放了在途的冗余闲置资金，可以减少短期国债的发行量及国债利息支出，缓解财力紧张和政府发债量逐年攀升的局面，以降低财政运行成本，更灵活地调度政府财

力，提高财政资金的使用效率。

（二）有利于财政与货币两大宏观调控政策的实施与协调

实行国库集中收付制度可以改变大量未支出的财政资金分散沉淀在预算单位各自在商业银行开设的账户的被动局面，已经分配但未使用的财政资金仍归口集中在国库，便于统筹安排，真正实现财政资金收入与支出的合理配比，增强政府预算的科学性与赤字的可控性，发挥决策的前瞻效果。同时，使各级政府、财政部门和中央银行可以及时、准确掌握财政资金应用、结存状况的全貌，为政府科学编制预算计划、合理制定相应的货币政策与财政政策提供依据，为实现统一的宏观经济管理目标提供依据。同时，改革后，财政预算资金相应会从商业银行向中央银行转移，在一定程度上会影响商业银行的信贷资金来源，降低资金的流动性，商业银行的信贷资金需求会有所增加，基础货币和货币供应量会相应减少，为了冲抵这一影响，应该相应推动中央银行公开市场操作、中央银行再贷款业务以及银行间拆借市场等金融工具发展。在推动财政、金融政策工具发展的同时，可以促进以国库资金运用为结合点而进行的两大政策工具的协调和配合。

（三）方便预算单位及时用款，促进预算编制细化，规范预算执行

改革后，只要有了用款计划，资金从财政部门账户到用款单位或收款人账户的支付行为在 1 天内就可在支付中心办完所有的用款手续，并通过对单位用款计划的审核对违规的支付和没有计划的拨款申请在事前予以制止，从源头上堵住了逃遁于国库监管之外的财政资金，进一步规范了收支管理，从根本上消除了当前政府资金管理分散、支出部门（单位）多头开户、重复开户的混乱局面。为此，要求各预算单位细化年度预算编制，财政支出了多少资金，支出的是哪一类资金及用在哪些方面，都必须清楚、明白。同时，各基层预算单位必须按计划用款，使预算单位、财政部门、人民银行都能共同了解、及时掌握财政资金的拨付和使用情况。改革后，资金不再分散沉淀和占压在各部门及所属预算单位的账户上。部门按预算安排应支未支的资金结余均保留在国库单一账户，从制度上解决资金使用过程中存在的截留、挤占、挪用等问题；实行财政集中支付，在预算单位提出直接支付申请时，按规范的程序和要求做好相关工作，克服了随意性，提高了资金拨付效率和规范化程度，大大加快了资金支付的效率和速度，促进了支付过程的规范化管理，方便了最终用款单位

和收款人。

（四）建立财政全程监督机制，提高财政透明度，预防腐败

新机制从制度和财务收支程序上对财政资金运行做出了明确、系统的规定，所有财政性资金的收付都是按规范的程序在国库单一账户体系内运行，财政资金的收支归口集中在国库单一账户。财政国库管理部门能够运用信息网络系统掌握各支出单位每一笔资金的来源及用途和付款时间、对象等，对预算单位支付每一笔资金的支付对象、支付数量、付款科目、付款用途、付款账户、收款人、收款账户、交易时间、付款人账户余额等付款信息都可以进行实时监测，形成对财政资金支付的流向、流量等支付活动全过程的控制，财政可以及时发现问题，迅速进行核查。财政监督实现了从事后查账到事前和事中监督的转变，政府可以对财政资金的使用情况实施有效监督，制约机制完善，监管力度明显加强，有效地保障了财政资金支付的安全和高效，规范资金收入、使用以及有关单位的行为，从源头上有效防止腐败行为的滋生蔓延，加强廉政建设。同时，改革后预算执行信息的细化程度、全面性、准确性、及时性的大大提高，也为及时、准确地进行预算执行分析和控制创造了有利条件。

（五）配合各项财政改革，推进公共财政模式的构建

推行适合国情的国库集中收付制度是公共财政的构件之一。收付款机制与预算的编制、执行以及政府采购制度、资金拨付方式以及会计核算模式密切相关，可作为规范政府财政与政府职能机构之间预算关系的切入点，该制度是其他公共财政制度得以顺利、有效实施的重要保证。如实行国库集中收付制以后，平时库款都在国库单一账户中锁定，财政资金的支拨仅在要求政府付款的最终阶段才会发生，从而全面压缩了所有在途财政资金，并大大减少了推行政府采购制度的阻力。通过财政国库管理制度和政府采购制度的配套改革，对经费的供给从单一货币供给形式向货币、实物、劳务等多种形式转换，由直接对各单位的家户式个别支付转变为集中支付，有利于强化财政对预算支出的控制和监督机制，减少资金的运行环节，减轻单位财务工作量，提高工作效率。

第三节　政府采购制度

一、政府采购的实质

（一）政府采购的定义

政府往往是一国社会经济生活中最大的单一消费者，全世界政府采购占世界生产总值15%左右，政府采购一般占国家财政支出的1/3。政府采购对政府开支的效益、政府预算及其执行具有举足轻重的影响，并成为落实及控制国家预算、强化预算支出管理、调控经济的重要手段。

政府采购是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法、程序，对货物、工程或服务的购买行为，包括采购政策、采购程序、采购过程及采购管理等内容进行规范的公共采购管理制度。政府采购在实质上是通过政府支付和使用资金的行为促使政府采购行为规范化，实现政策目标，因此，政府采购需要有一套规范性、程序化的法律制度、规则。

（二）政府采购的特点

政府采购是相对于私人采购而言的公共采购，具有公共性的特点：

1. 采购主体是具有公共性的政府。政府采购最根本的特点在于其特殊的采购主体，即以政府为核心的公共部门，包括行政事业单位等。政府采购中的政府是市场交易中的买方，由此决定政府采购必然要体现政府偏好。政府采购必须遵循一般市场交易规则，强调公平、公开、有效竞争，通过所购商品劳务来满足政府日常运行需要，实现政府职能，满足社会公共需要。

2. 采购目标的公共性。政府采购的商品作为中间产品，其目的是“生产”出具有公共商品性质的最终（和次终）商品，因此，政府采购的商品是用于形成服务于公众的公共商品；同时，政府可以利用市场交易的方式，借助政府采购形式来支持一定产业、技术或项目的发展，实现政府职能，并与其他政府政策相互配合，为发挥宏观经济职能提供灵活、高效的手段，实行政府的公共政策目标。

3. 采购资金具有公共性。采购资金来源是依据公共权力或信誉取得

的公共资金，政府采购仅限于政府的购买性支出，而不包括转移支付。在我国，政府采购资金具体包括：一是国家预算安排的购买性支出，这是由财政对公共部门或项目通过预算安排的购买商品、劳务的财政资金，是政府采购资金的主体；二是政府各个部门用预算外资金安排的各项购买性资金支出，公共部门在开展公共活动中依法自己组织的收入是政府采购资金的补充。

4. 政府采购主管机构的公共性。通常，军用品的政府采购主管机构为国防部门，民用品的政府采购主管机构一般都是财政部门。财政部门内通常设置专门机构负责政府采购的管理和协调。我国政府采购管理逐步完善了职责分工，改变了财政既当运动员，又当裁判员的做法。

政府采购是将预算资金转化为实物、劳务的重要控制方式，但政府采购既不同于“控购”，也不是计划经济直接分配物资的复归，只是利用支付方式、通过间接的规范采购方式、财政监督、物品组织方式的改革，运用市场机制实现预算目标，为单位提供优良的采购服务，提高资金使用的收益，节约支出，细化预算，并不需要财政部门直接供给具体实物和劳务，物品也不限于“控购”商品的范围；财政只是监督商品的采购过程，商品的使用者不仅参与采购过程，而且是采购主体。

（三）现代政府采购的原则

政府采购是公共组织使用公共资金的行为，必须遵循两大原则。

1. “三公”原则，即公开性、公平性、公正性原则。公开性原则要求有关政府采购的法律政策、程序和采购活动都要公开，防止采购主体及其工作人员在采购活动中反复无常和武断专行、乃至暗箱操作等违法问题。公开性原则可使供应商得以了解政府采购的基本情况，分析参加政府采购活动的成本和风险，提高自己的供应质量，提出最具竞争力的价格。

公平性原则是指采购主体要为供应商竞争性地获得采购合同提供公平的途径，要求为所有可能参加竞争的供应商或潜在的供应商提供平等的竞争机会，采购主体向所有供应商提供的信息一致，资格预审或投标评价对所有供应商使用同一标准，提供同等待遇。在供应商投标之前，采购主体就必须确定中标的条件或标准，而且不能在供应商竞标的过程中随意变更。

公正性原则要求合同的授予要兼顾政府采购社会目标的实现。在政府采购竞争中，有实力的供应商特别是那些垄断性企业将占据优势地位，而

中小企业、少数民族企业、困难企业等将处于不利地位。公正性原则要求关照弱小企业，特别是民族企业。

2. 物有所值原则。物有所值原则指采购主体力争以尽可能低的价格采购到质量理想的物品、劳务或服务。为此，需要确立如下子原则：一是竞争性原则。公平的竞争可以增加贪污受贿被揭露的风险，实现政府采购制度的各项目标。完善的政府采购制度是为了促进竞争，形成买方市场，采购主体能够获得价廉物美的商品和劳务。竞争性原则主要是通过招标公告、广告等方式实现的。二是效率优化原则。作为政府采购资金提供者的纳税人有权要求政府在使用其所交纳的资金进行采购时能够使资金发挥最大的效益，精打细算用好每一分公共资金。政府采购的公共支出特性决定其效率原则既要确保政府采购过程中自身的微观效益，又要确保社会效益两者的统一。在采购程序上还应避免文山会海等官僚主义行为。

此外，政府采购还应遵循诚实信用、法律地位平等、自愿协商、意思一致、等价交换、遵守法律法规、尊重社会公德、不扰乱社会经济秩序、不损坏社会公共利益等普遍性商业活动原则的要求。

二、政府采购方式

（一）按招标范围分公开招标、选择性招标和限制性招标三种采购方式

1. 公开招标采购。这是指通过公开程序，邀请所有有兴趣的供应商参加投标。实行公开招标应该利用媒体或专门出版物定期发布有关公开征求竞争的广告，所有具备条件的供货商都可参与竞标。尽管大范围公开招标在公平性、竞争性方面有优势，但这要求各方在招标、投标、竞标、中标方面做大量准备工作，要求大量的检查、监督工作。所以，实际工作中这种方式所占比重不大；各国根据具体情况，真正用公开招标方式进行政府采购的一般占 30%～40%，如法国 1987 年为 33%。

2. 有限招标。这是事先对参与投标的供货商数量加以限制，先进行一定范围的选择，符合规定条件的厂家才允许参加投标。

有限招标方式有两种：一是选择性招标采购，这是指通过公开程序，邀请供应商提供资格文件，只有通过资格审查的供应商才能参加后续招标；或者通过公开程序，确定特定采购项目在一定期限内的候选供应商，

作为后续采购活动的邀请对象。运用选择性招标方式确定有资格的供应商时，应平等对待所有供应商，并尽可能邀请更多的供应商参加投标。二是限制性招标采购，又叫单个投标，这是指不通过预先刊登公告程序，直接邀请两家或两家以上的供应商参加投标。实行限制性招标采购方式，必须具备相应的条件，包括公开招标或选择性招标后没有供应商参加投标、无合格标；供应商只有一家，无其他替代选择，出现了无法预见的紧急情况；向原供应商采购替换零配件；因扩充原有采购项目需要考虑到配套要求；属于研究用的试验品、试验性服务；追加工程，必须由原供应商协助办理与原工程类似的后续工程，并在第一次招标文件已做规定的采购等。

我国规定，符合下列情形之一的货物或者服务，可采用邀请招标方式采购：一是具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的；二是采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。货物或者服务项目采取邀请招标方式采购的，采购人应当从符合相应资格条件的供应商中，通过随机方式选择三家以上的供应商，并向其发出投标邀请书。

世界贸易组织的《政府采购协议》中的分类是：除公开招标和有限招标外，其余为自由采购。

（二）按是否具备招标性质分招标性和非招标性两种采购方式

1. 招标性采购方式。这是指通过招标的方式，邀请所有的或一定范围内的潜在供应商参加投标，采购实体通过某种事先确定并公布的标准从所有投标中评选出中标供应商，并与之签订合同的一种采购方式。

招标性采购按接受投标人的范围，分为：一是国际竞争性招标采购，这是指没有国籍限制，采购实体通过国际性媒体公开发布招标公告，邀请所有符合要求的供应商参加投标的一种采购方式。二是国内竞争性招标采购，这是指采购实体使用本国文字在国内主要媒体上发布招标公告，邀请国内所有符合要求的供应商参加投标的一种招标采购方式。三是国际限制性招标采购，这是指采购单位不发布招标公告而直接邀请国外供应商参加投标的一种采购方式。四是国内限制性招标采购，这是指采购实体不发布招标公告而直接邀请国内供应商参加投标的一种采购方式。

招标采购按招标阶段分为单阶段招标采购和两阶段招标采购。一是单阶段招标采购，这是指通过一次性招标，让投标商提交价格标和商务的采

购方式。二是两阶段招标采购，这是一种特殊的招标采购方式，即对同一采购项目要进行两次招标。第一次招标是采购实体要求供应商提交不含价格的技术标，目的是征求各供应商对拟采购项目在技术、质量或其他方面的建议。第二次招标是采购实体根据第一阶段征求的建议修改招标文件，要求供应商按修改后的招标文件提交最终的技术标和价格标。两阶段招标很少使用，只是对大型复杂或技术升级换代的货物，如大型计算机和通信系统等，以及特殊性质的土建工程，只有在事先准备好完整、准确的技术规格有困难或不易实现时，才采用两阶段招标方式。

我国实行招标采购方式的，应当按《招标投标法》和《政府采购管理暂行办法》等有关法律、规章规定的程序及要求，编制标书、刊登公告或发投标邀请、接收投标、组织开标、评标和定标，并按规定向同级财政部门提交采购合同等有关备案文件。货物和服务项目实行招标方式采购的，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，不得少于20日。在招标采购中，出现下列情形之一的，应予废标：一是符合专业条件的供应商或者对招标文件作实质响应的供应商不足三家的；二是出现影响采购公正的违法、违规行为的；三是投标人的报价均超过了采购预算，采购人不能支付的；四是因重大变故，采购任务取消的。废标后，采购人应当将废标理由通知所有投标人。废标后，除采购任务取消的情形外，应当重新组织招标；需要采取其他方式采购的，应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门或者政府有关部门批准。

2. 非招标性采购方式。这是指除招标采购方式以外的采购方式。非招标性采购方法很多，通常使用的方法主要有国内或国外询价采购、单一来源采购、竞争性谈判采购、自营工程等。

（1）询价采购方式。采购的货物规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目，可以采用询价方式采购。我国询价方式采购应遵循下列程序：一是成立询价小组。集中采购机关或中介机构确定询价小组成员（称询价人）、价格构成、定标标准等事项。询价小组由采购人的代表和有关专家共三人以上的单数组成，其中专家的人数不得少于成员总数的三分之二，采购单位或其代表应当作为询价人之一。询价小组应当对采购项目的价格构成和评定成交的标准等事项做出规定。二是确定被询价的供应商名单。询价小组根据采购需求，从符合相应资格条件的供应

商名单中确定不少于三家的供应商，并向其发出询价通知书让其报价。询价人提出报价供应商名单，并附选择理由报同级财政部门备案。三是询价。询价活动必须公平进行，询价人应要求被询价的供应商一次报出不得更改的价格。四是确定成交供应商。采购人根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商，并将结果通知所有被询价的未成交的供应商。询价人确定的中标人应当是符合政府采购要求且报价最低的供应商。询价人应当将询价纪要及确定中标供应商理由在询价结束后5日内报同级财政部门备案。

（2）单一来源采购，即没有竞争的采购，也称直接采购。它是指达到了竞争性招标采购的金额标准，但所购商品的来源渠道单一，或属专利、首次制造、合同追加、原有项目的后续扩充等特殊情况，在此情况下，只能由一家供应商供货。我国规定符合下列情形之一的货物或者服务，可采用单一来源方式采购：一是只能从唯一供应商处采购的；二是发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；三是必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额10%的。采取单一来源方式采购的，采购人与供应商应当遵循规定的原则，在保证采购项目质量和双方商定合理价格的基础上进行采购。

（3）竞争性谈判采购。这是指采购实体通过与多家供应商进行谈判，最后从中确定中标供应商的一种采购方式，适用于紧急情况下的采购或涉及高科技应用产品和服务的采购。我国规定，符合下列情形之一的货物或者服务，可采用竞争性谈判方式采购：一是招标后没有供应商投标或者没有合格标的或者重新招标未能成立的；二是技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；三是采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的；四是不能事先计算出价格总额的。

我国采用竞争性谈判方式采购应遵循下列程序：一是成立谈判小组。集中采购机关或中介机构确定采购方谈判小组成员（称谈判人）、谈判程序、谈判内容、定标标准等事项，谈判小组由采购人的代表和有关专家共三人以上的单数组成，其中专家的人数不得少于成员总数的2/3。采购单位或其代表应当作为谈判人之一。二是制定谈判文件。谈判人拟定合同条款或供货（工程）合同技术附件，提出邀请参加谈判的供应商名单，并连同邀请理由报同级财政部门备案。谈判文件应当明确谈判程序、谈判内

容、合同草案的条款以及评定成交的标准等事项。三是确定邀请参加谈判的供应商名单。谈判小组从符合相应资格条件的供应商名单中确定不少于三家的供应商参加谈判，并向其提供谈判文件。四是谈判。谈判小组所有成员集中与单一供应商分别进行谈判。在谈判中，谈判的任何一方不得透露与谈判有关的其他供应商的技术资料、价格和其他信息。谈判文件有实质性变动的，谈判小组应当以书面形式通知所有参加谈判的供应商。五是确定成交供应商。谈判结束后，谈判小组应当要求所有参加谈判的供应商在规定时间内提出最后报价及有关承诺，进行最后报价，谈判人据此确定中标供应商，并将谈判纪要及确定中标供应商的理由在谈判结束后 5 日内报同级财政部门备案。采购人从谈判小组提出的成交候选人中根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商，并将结果通知所有参加谈判的未成交的供应商。

(4) 自营工程。这是土建项目中所采用的一种采购方式，它是指采购实体或当地政府不通过招标或其他采购方式而直接使用当地的施工队伍来承建的土建工程。采取自营工程方式，有其严格的前提条件：一是事先无法确定工程量有多大；二是工程小而分散，或者工程地点较远，使承包商要承担过高的动员费用；三是必须在不干扰正在进行的作业情况下完成的工程；四是没有一个承包商感兴趣的工程；五是如果工程不可避免地要出现中断，在此情况下，其风险由采购实体承担比承包商承担更为妥当。对自营工程必须严格控制，否则会出现地区保护的问题。

比较而言，招标采购非常有效而经济，但也有内在局限性，尤其是在采购货物批量较少、采购来源单一或土建工程很分散的情况下，招标采购并不是最经济的，其优势就体现不出来，另外，在紧急情况下的采购，用招标的方式会延误时机。因此，采用非招标采购方式有时是非常必要的。采购金额是确定招标性采购与非招标性采购的重要标准之一。一般来说，达到一定金额以上的采购项目，一般要求采用招标性采购方式；不足一定金额的采购项目，采用非招标性采购方式。我国规定，2004 年中央政府单项或批量采购金额达到 120 万元以上的货物或服务项目、200 万元以上的工程项目，都要采用公开招标采购方式；在招标限额以下的大量采购活动，也需要明确采购方法。

(三) 按采购规模分为小额、批量和大额三种采购方式

1. 小额采购。这是指对单价不高、数量不大的零散物品的采购。采

购方式可以是询价采购，也可以直接到商店或工厂采购。

2. 批量采购。即小额物品的集中采购，其适用条件为：在招标额以下的且数量不大的单一物品，但这些物品属于本级政府各单位经常需要的物品，或单一物品价格不高但数量较大。具体可以使用询价采购、招标采购或谈判采购等采购方式。

3. 大额采购。这是单项采购金额达到招标采购标准的采购。适用的具体采购方式有招标采购、谈判采购等。

（四）按采购手段分为传统采购方式和现代化采购方式

传统采购方式是指依靠人力来完成整个采购过程的一种采购方式，如通过报刊杂志来发布采购信息，采购实体和供应商直接参与采购每个环节的具体活动等。

现代化采购方式是主要依靠现代科学技术的成果来完成采购过程的一种采购方式，如采购卡采购方式和电子贸易方式。

1. 采购卡。类似于信用卡，与信用卡的不同点在于，采购卡由财政部门统一发给采购实体，采购实体的采购官员在完成采购后付款时，只需划卡就行。划卡记录包括付款时间、付款项目、付款单价和总价等信息，这些信息将报送财政部门备案审查。采购卡一般适用于小额采购，由于这种采购方式不需要签订合同，对于每年数以万次的小额采购来说，能够节约大量的纸张费用。

我国的采购卡支付方式主要是指采购单位使用选定的某家商业企业的购物卡或商业银行单位借记卡支付采购资金的行为，适用于采购单位经常性的零星采购项目。采购卡支付方式的管理办法和核算办法由财政部会同中国人民银行制定，具体由同级财政部门根据实际情况确定。

2. 电子贸易或网上采购，这是指运用电子技术进行的采购业务交易，电子技术包括电子邮件、电子信息、国际网络技术以及电子信息交换等。通过电子贸易来发布采购信息完成采购交易，解决了传统采购方式下难以克服的时间和空间问题，使采购活动更加方便、快捷，可以大幅度降低采购成本，提高采购效率。

电子采购系统将把对采购人、供应商、采购代理机构、专家、项目的管理和网上招投标等众多功能整合在一起，使采购过程具有更高的透明度，因为政府采购的每一笔交易都将在网上全程记录，交易过程中的违规行为将难以遁形。

（五）政府采购方式的创新：协议供货和定点采购制度

1. 政府采购的操作形式：定点采购。

（1）定点采购是采购方式的具体落实。定点采购是指政府采购管理机构委托政府采购机构通过招标确定供应商，各单位到定点供应商处采购货物和服务的政府采购方式。定点采购项目一般具有数量小、次数多、价值小等特点。定点采购不是一种采购方式，而是通过招标等规范方式确定供应商后，采购的具体操作形式不能与政府采购方式混为同一层次的问题。按照现行有关政府采购制度和《政府采购法》规定的采购方式运作后，可以用批发、零售、定点等多种具体形式执行。某些具体劳务的采购如果不实行定点采购，政府采购制度就无法落实。

（2）定点采购的价格可能偏高。对于定点采购，各部门应在采购中心公开招标确定的定点供应商范围内进行采购。由于定点采购的价格与质量相关，故其价格可能会偏高，以汽车维修为例，采购人不能将通过公开招标确定的定点供应商提供的服务价格，与街边小店的价格相比。街边小维修店汽车配件的质量难以保证。

2. 协议供货方式。协议供货是政府采购方式的新发展，其运行特点如下：

（1）协议供货是一种长期供货的采购方式，在西方发达国家有比较长的历史。大宗标准化商品的采购者和供应商通过长期商业往来，形成了比较可靠的商业信用的基础，采购者同意和供应商通过协议，达成长期供货合同，为此建立了此种采购方式。在供货合同中，规定了商品的品种、规格、数量、供货期限、付款方式、索赔等条款。

（2）采购中心通过公开招标方式确定供应商名单。采购中心根据列入政府集中采购目录的项目特点及各部门提供的政府集中采购计划，确定实行协议供货和定点采购的项目、范围、要求和期限，并通过公开招标方式确定并公告中标供应商名单，各部门可从中选择，并按公告中的联系方式直接进行采购。

（3）确定协议供货的范围和价格、供货商面向社会公开承诺。凡是属于协议供货范围的项目，不计数量，都通过协议供货进行采购。协议供货确定的中标价格和价格折扣率为最高上限，各单位可在此基础上与中标供应商协商以争取获得更优惠的采购价格。协议供货为采购人提供的中标供应商品牌众多，引入了市场竞争的机制，给予采购人很大的自主权，采购

人可以根据采购量和要求与多家供应商就价格进行竞争性谈判，实现“物美价廉”。获得协议供货中标资格的供货商，将对投标承诺的优惠率及售后服务等有关内容面向社会作出公开承诺，接受社会监督。

（4）行政事业单位直接与协议供货商签订采购合同。行政事业单位在采购协议供货范围内的商品时，只需将采购计划报政府采购管理机构审批后，可直接与协议供货商签订采购合同。例如，中央各部门采购协议供货范围内的货物时，可直接登陆“中国政府采购网”（www. ccgp. gov. cn)或“中央国家机关政府采购网”（www. zyzfcg. ggj. gov. cn)政府采购协议供货专栏，上网查询所需货物，并直接与有关供应商联系供货。

（5）推行协议供货的优势。推行协议供货的目的主要有：一是方便采购单位，减少重复招标，降低采购成本，提高采购效率；二是堵塞市场价格波动所形成的腐败漏洞。因此，大幅度地增加协议供货的品目和执行范围，进一步完善协议供货的制度办法，发挥协议供货制度的优势，是近年政府集中采购的工作重点之一；2004 年，财政部为规范中央预算单位的政府采购而强调，凡是适合协议供货的货物项目，都要采用协议供货采购形式，凡是服务项目都要采取定点形式。各部门确因特殊原因需在协议供货和定点采购范围之外进行采购的，应经采购中心审核同意后报财政部国库司批准；未进入定点范围的部门所属汽车维修、印刷及会议服务单位，可继续承接本部门内部的相应服务项目，并每半年向采购中心报送一次采购信息；对于汽车和计算机通用软件的采购，各部门应向采购中心编报政府集中采购计划，由采购中心负责按长期供货合同进行采购。无论采取定点采购，还是采用协议供货方式，都必须着重防范“串通”、“指定”、“垄断”等问题。

三、政府采购模式

（一）传统的政府分散化采购方式

分散采购指各采购单位对达不到集中采购额度或经特例审批的采购项目，自行组织的招标、谈判、询价和单一来源采购。传统的政府采购方式有如下特点：一是政府采购市场是一般的商品和劳务市场的一个组成部分。二是买卖双方是直接的、面对面的交易，没有中介，采购资金的支付也是直接的。三是政府各部门和单位作为采购人，其采购活动是自行、分

散进行的。分散化采购方式参见图 5—10。

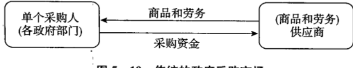


图 5—10　传统的政府采购市场

分散采购模式下的委托代理链长、层级多，按程序具体形成如下六个层次：一是纳税人和缴费人通过法律程序将公共事务管理权委托给各级政府。二是各级政府通过职能划分将理财职能委托给各级财政部门。政府的各项活动主要表现为各项支出活动，财政部门合理安排财政支出。三是各级财政部门通过预算将采购权利委托给各主管部门，由其负责采购事宜，财政部门只对其进行资金监督。四是各主管部门通过预算分解的方式将具体采购权利委托给各行政事业单位，各主管部门只对采购资金的预决算进行必要的考核与监督。五是各主管部门机关和行政事业单位通过职能分工将具体采购权利委托给本机关或单位的采购机构，由其履行各项具体采购职能。各主管部门机关和各行政事业单位负责人只对采购计划、自筹资金的筹集、款项支付和决算进行必要的监督。六是机关或单位的采购机构通过职责分工将具体采购权利委托给具体的采购人员，因而，形成了委托代理关系。机关或单位具体采购计划明确后，采购机构又将具体采购权利授予给具体采购人员，由其与供应商具体商谈各项采购事宜。采购机构负责人只负责采购计划的拟定、款项支付的审批等。

由于物品的使用者最了解自己的需要，因此，分散化的政府采购具有方便、快捷的特点。但分散采购模式下的委托代理链长、多层级的委托代理关系形成多个代理人，加剧了委托代理双方信息不对称，容易形成普遍的权钱交易。具体弊端：第一，容易产生败德行为。由于采购资金由各使用单位自行支配，多级委托代理中的败德行为主要表现为：盲目采购、重复采购、本地化采购、高价采购、工程和货物验收不严格等，导致交易成本和代理成本极高，严重损害原始委托人——纳税人的利益。第二，助长设租寻租现象。分散采购加大了监督成本，缺乏制度约束和有效的监督，便于多级代理人（多级采购主体）通过设租寻租谋取法定契约之外的利益，导致政府采购资金浪费严重、使用效率低下。第三，形成共谋的可能性。20 世纪 80 年代中期，泰勒尔指出，正式的组织可以被看做重叠交叉

的委托代理关系网。所以，由简单的两层委托代理到复杂的委托代理关系网，组织内不止一个契约而是由一系列契约组成，使共谋成为可能。分散采购中的各级代理人之间、代理人与供应商之间共谋做假账，使作为政府采购委托人的公众利益受损，而作为政府采购代理人的部门、单位和采购人员得名得利，效用得到改善。

（二）现代集中化的政府采购制度

资本主义制度出现以后，随着政治体制的民主化和经济的市场化，政府采购活动发生了根本性变革。现代政府采购制度最先出现在英国。1782年，英国废除以前政府采购中的分散制，设立专门的采购机构——文具公用局（stationery office），各政府机构购买用具之支出由文具公用局直接开列预算，向国会申请经费。文具公用局通过契约向市场购买所需品，其订立的购买契约须经专家审查决定。随着政府采购规模的扩大，英国文具公用局后来扩展为物资供应部，专门负责采购政府各部门所需的物资。现代政府采购制度运作如图5—11所示。

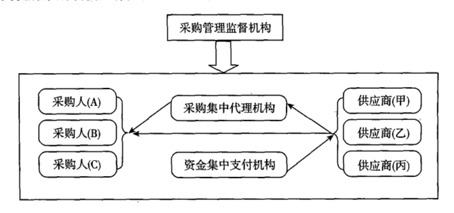


图5—11　现代政府集中采购制度

现代政府采购制度具有如下特点：一是集中性。政府采购从形式分为集中采购和分散采购两大类，凡适宜集中采购的采购项目必须按法律规定委托给集中采购代理机构，不宜集中采购的可由采购人依法自行采购。集中采购由于合并了多个部门的需求，形成“规模经济”效应，减少了管理上的重复设置，并且所购物品容易达到标准化；集中化采购还有利于专业化分工和专业技能的发展。二是公开性。主要的政府采购信息、项目，特别是集中采购项目都采用竞争性招投标办法公开进行，政府采购项目的

采购标准应当公开；采购人在集中采购活动完成后，应当将采购结果予以公布。除了政府采购当事人之间的相互监督以外，还设立专门的政府采购监管机构从不同角度对政府采购进行全程监控。三是计划性。所有政府采购必须纳入政府采购计划性，并在政府采购预算范围内进行，采购资金由财政部门集中支付。四是规范性。通过一系列法律、规章和办法规范政府采购行为，并为此设立相应的机构，分工负责，相互制约。

集中采购模式的委托代理链相对减少，具体层次如下：一是纳税人和缴费人通过法律程序将公共事务管理权委托给各级政府。二是各级政府通过职能划分将理财职能委托给各级财政部门。三是各级财政部门通过采购预算将具体采购职能委托给政府采购中介机构（如政府采购中心）。各级财政部门将人大审议通过的各部门及其所属的行政事业单位采购预算项目，分批分期委托给政府采购中介机构，由其进行招标性或非招标性采购。各部门机关和各行政事业单位根据各自的采购预算分期分批申请并进行验收，验收合格后，由财政部门直接将款项支付供应商。

集中进行的公开性采购减少了“暗箱操作”中的“漏损”，降低了单次采购的道德风险概率和变动交易费用，但增加了单次采购中道德风险的损失，增加了采购人的采购环节，从而增加了固定交易费用以及新制度的执行成本。

（三）政府集中化和分散化采购模式的选择

1. 政府采购模式的选择取决于政府采购的交易成本。交易成本是为完成一项交易所花费的时间、精力、物力和财力，主要包括搜寻成本、谈判成本、决策成本、实施成本、控制成本和矫正成本这几个部分。传统的政府采购是各单位使用财政资金到市场上进行自发的、分散的采购，同一交易过程被各单位反复进行，同一交易成本被反复支出，造成了大量的浪费。为了降低采购中不必要的交易成本支出，人们在努力寻找一种新的替代方法。现代政府采购制度通过集中采购，同一交易行为的反复进行可被一次性交易替代，反复签订的同一类契约可被一个契约替代，可以大大降低采购中的交易成本。可见，建立政府采购制度如同企业一样，也是对价格机制的一种替代，它可以降低分散采购方式下的交易费用支出，提高预算资金的使用效益。

现代政府采购制度有利于节省采购中的交易成本，并不意味着政府采购的范围越广、规模越大、集中程度越高就越好。因为随着政府采购范

围、规模和集中程度的扩大，就会增加组织协调的内部成本，从而使政府采购在交易成本方面变得不经济。最佳的交易成本取决于合适的政府采购范围、规模和集中程度，政府采购实施的范围过窄、规模过小、集中程度过低，就达不到节省外部交易成本的目的，反之，就会增加内部交易成本。建立政府采购制度的目标之一是为了节约采购成本，限制政府采购的范围、规模和集中程度也是为了节省采购成本，有些产品到底是实施政府采购，还是继续沿用以前的分散采购，一个重要的参考指标就是看哪种采购方式更有利于节省交易成本。

2. 各国的政府采购模式不尽相同。

（1）集中采购模式。即本级政府所有的采购均由一个部门负责，由财政部门或另由一个专门的部门设置集中采购机构，负责本级政府所有的采购。集中采购机构有的设在财政部，如韩国和新加坡等，韩国财政经济院的政府采购厅负责对中央政府以及中央政府驻地方机构的所有货物、工程和服务的采购、分配和管理。还有些国家的集中采购机构设在专门的部级或副部级机构，如美国的联邦综合服务局、澳大利亚的采购局、加拿大的工程师和服务采购部等。

（2）分散采购模式。采购由需求单位自己进行，即由各支出单位自行采购。我国目前各支出单位的采购行为都是分头进行的，其弊端包括：一是政府采购资金的分配和使用脱节，资金使用效益不高，财政无法施行有效监督。二是采购过程不透明、不公开、随意性强，容易产生腐败现象，损坏党和政府的形象。三是强化了地方保护主义，不利于全国统一市场的形成。

（3）集中与分散结合的采购模式。即财政部门或一个专职机构直接负责对部分商品的采购，其他商品（主要是低价值和特殊商品）则由各支出单位自行采购，如新加坡、美国等。

很多国家的采购模式都经历了从集中采购模式到半集中半分散模式的过程，多数国家实行半集中半分散的采购模式，即部分物品由一个部门统一采购，一部分物品由需求单位自己采购。新加坡在 1995 年以前一直实行集中采购，由财政部中央采购处统一购买政府各部门所需的物品和服务，1995 年中央采购处关闭，目前新加坡财政部除了对具有批量的产品如计算机、纸张等少数物品考虑到经济效益依旧实行集中采购外，其他则由各部门自行采购；随着电子贸易的普及，估计政府采购模式将又会走向

集中，因为所有采购信息均可由一个部门输入因特网，合同商按要求将物品直接交付给采购实体即可。美国联邦综合服务局统一负责为联邦各政府部门提供办公房、办公设备及内部服务，其他物品由有关的联邦政府部门自己采购。英国负责集中采购的机构有两个，一是中央电脑通信局，代表其他各部门统一购买电脑；二是中央采购处，集中采购急救、消防、家具等设施和物品。

我国可选择集中采购和分散采购相互结合与并存的政府采购模式。在城市地区，可实行集中程度较高的采购模式，因为在城市地区，各单位相对集中，集中采购可以大大节约运输成本和其他采购成本。明确采购模式之后，即可建立起与之相适应的采购管理机制。集中采购必须委托采购机构依照我国政府有关法律、法规、制度的规定组织采购。分散采购由采购人依照有关法律、法规、制度规定自行组织采购，也可以委托采购机构组织采购。集中采购和分散采购的范围由各级人民政府根据本地实际情况确定。列入集中采购目录的政府采购项目，应当实行集中采购，集中采购目录由各级政府采购主管部门拟定，报本级人民政府批准后方可实施。

四、我国的政府采购管理体制

（一）政府采购机构包括采购机关、中介机构以及主管机构等

采购机关是政府采购的执行机构，负责各项政府采购活动的组织与实施。采购机关分为集中采购机关和采购单位。一是集中采购机关，这是指政府或财政部门为组织实施政府采购活动而设立的专职机构。主要职责是：组织实施集中采购，即纳入集中采购目录的采购活动；组织由财政拨款形成的大型政府采购活动；受采购单位委托，代其组织采购事宜；办理财政部门内设的政府采购主管机构交办的其他政府采购事务。二是采购单位，这是指集中采购机关以外的采购机构。主要职责是，组织实施分散采购，即集中采购目录以外采购项目的采购活动，包括主管部门组织本部门（或本系统）的统一采购。

政府采购中介机构是指依法成立，具有法人资格和招标能力，并经财政部门资格认定后，从事政府采购招标等中介业务的社会招标机构，其主要职责是接受委托、组织政府采购招标投标等事务。

采购机关及中介机构应当按照有关法律、法规和规章制度的规定开展

政府采购工作。财政部门的政府采购主管机构不得参与和干涉政府采购中的具体商业活动。

招标是政府采购的一种方式。招标代理机构主要是指具有政府采购招标能力的一些社会中介机构。在我国，采购人或采购机构采取招标采购的，可以委托具有省级以上人民政府有关部门资格认定和政府采购资格的招标代理机构承办政府采购具体事务。

（二）集中采购分为综合集中采购和部门集中采购

1. 我国政府采购组织形式分为政府集中采购、部门集中采购和单位自行采购，集中采购机构可以分为综合集中采购机构和部门集中采购机构。政府集中采购是指单位将属于政府集中采购目录中的政府采购项目委托集中采购机构代理的采购活动。综合集中采购机构是指各级人民政府设立的统一组织跨部门、跨系统政府采购的非营利事业法人。部门集中采购是指主管部门统一组织实施部门集中采购项目的采购活动。部门集中采购机构是指经政府批准的与下属单位有垂直领导关系，统一组织本部门、本系统政府采购的部门。部门集中采购机构可以对本部门、本系统有特殊需要的成批量的货物和服务组织集中采购。按目前讨论的观点，我国省级以上人民政府可以根据本级政府采购的实际情况，批准部门集中采购机构；部门采购量不大的省、自治区、直辖市可以不批准部门集中采购机构；其他各级人民政府一律不批准部门集中采购机构。

单位自行采购，也称分散采购，是指单位实施政府集中采购和部门集中采购范围以外、采购限额标准以上政府采购项目的采购活动。

2. 集中采购机构的独立性：执行机构和管理机构的分离。我国推行政府采购制度初期，将采购机构（集中采购机构）设在财政部门，对推行政府采购具有现实作用。但从建立规范的制衡机制考虑，采购机构最好不隶属于包括财政在内的任何政府部门，但应该是受政府指导的、统一、专职、独立的采购执行机构。政府采购管理机构和集中采购机构分别设立是建立科学规范的政府采购制度的要求。《中华人民共和国政府采购法》（简称《政府采购法》）对地（州、市）级以上集中采购机构的设置已做出了明确规定，要求独立设置不隶属于任何行政机关的政府直属事业单位。为此，原来设在财政部门的集中采购机构和操作职能应该从财政部门分离出去，独立于包括财政部门在内的任何行政机关。集中采购机构与财政部门分离，既是《政府采购法》的要求，也是反腐倡廉的措施。

符合《政府采购法》规定的集中采购机构设置模式不是唯一的，中央单位的情况比较特殊，设置一个集中采购机构很难满足所有中央单位的情况。县市一级是否设置集中采购机构，要根据实际情况而定，要考虑效益和效率问题，不能为安排人员而设立机构；但管理职能必须有机构承担，没有机构的，要安排专人负责。湖北省针对地县级政府采购规模不经济、专业人才缺乏等问题，建立了全省统一市场制度，开展联合采购，做到资源共享，提供了可供借鉴的经验之一。集中采购机构属于政府采购的执行机构，实行本级管理，中央与地方之间不存在领导或者指导关系。

（三）政府采购机构的职能划分

1. 政府采购机构职能划分的基本原则。政府采购管理机构和集中采购执行机构分设后，要划清职能。职能划分的基本原则是，财政负责政府采购监督管理事务；集中采购机构作为执行机构，负责接受采购人委托，按照委托协议规定的事项开展采购活动，不具有政府采购的行政管理职能。财政部门应就集中采购机构的设置、人员构成及内部监督管理制度建设等问题，从法律和政策上积极向政府及有关部门提出建议。财政部门要加强对集中采购机构的监督管理，进一步明确工作要求，建立对集中采购机构工作业绩和人员素质的考核制度。分离工作完成后，财政部门要依法履行职责，不得再从事与政府采购商业活动有关的任何工作。集中采购机构人员主要从有关部门抽调或者向社会招聘专业人才。

2. 财政部门在政府采购中的职责。财政部门的职责可归纳为10大职能：一是预算管理。包括编制政府采购预算、支付采购资金等。二是政府采购的信息管理，如涉及全局的政府采购网络管理系统、指定政府采购信息发布媒体等，《中国财经报》被确定为政府采购信息指定发布媒体，建立了中国政府采购网，创办了《中国政府采购》杂志，并规定有关政府采购的规章制度及招标、中标等信息必须在这些媒体上公开发布，三位一体的信息披露体系对政府采购透明度建设发挥了积极作用，奠定了政府采购“阳光工程”建设的基础。三是政府采购方式管理，包括审批采购人因特殊情况需采用招标以外的采购方式，财政部还可以在《政府采购法》规定的采购方式之外，认定其他采购方式。四是政府采购合同管理。包括制定合同必备条款和受理合同备案。五是受理供应商投诉。六是规定政府采购人员专业岗位任职要求，进行资格认证和开展培训活动，政府采购专家的认定和专家库的建立和管理。七是监督检查，包括对集中采购机构的考

核，政府采购活动的委托程序、委托书格式等，采购人将采购事务委托给社会中介机构招标的，被委托的社会中介机构必须是经管理机构认定的政府采购业务代理机构，如招标公司等。八是处理违法违规行为。九是受理政府采购的行政复议。十是制定规章制度。

3. 财政部门内部政府采购管理机构和有关机构的职能划分。政府采购管理机构与财政部门内部有关机构的职责也要界定清楚。一是政府采购预算编制以预算编制机构为主。二是政府采购管理机构的职责是提出预算编制需求，如什么样的项目应列入政府采购预算等，并根据政府采购预算制订政府采购计划，对列入政府采购预算的采购项目提出实施要求；确定政府采购资金直接拨付的范围或者项目，对采购人的资金拨付申请进行审核。审核目的主要是看采购人是否依法进行采购，并就是否应当拨付资金提出意见。三是政府采购资金支付由资金管理机构，即国库管理机构负责。

五、政府采购的管理要素

（一）政府采购管理程序

1. 编制政府采购预算和计划，确定采购需求，预测采购风险。采购需求由各采购实体提出，报财政部门审核，只有被财政部门列入年度采购计划的采购需求才能执行。确定采购需求的程序包括：一是采购机关应当按照财政部门要求，编制政府采购预算，经主管部门审核汇总后，报同级财政部门审核。二是财政部门的政府采购主管机构要依据批复的部门预算，按品目或项目汇总编制本级政府采购计划，并批复给采购机关。三是采购机关的主管部门应当在接到财政部门批复的政府采购计划后，在规定的时间内向同级财政部门提交实行集中采购的清单；采购清单应当标明采购项目的详细品名、技术规格和数量、预算和资金构成、交货时间或开工竣工时间、货物配送单位名单和其他有关事项。

财政部门在审查各采购实体的采购需求时，既要考虑采购预算的限额，同时还要考虑各采购实体采购要求的合理性，包括整体布局、产品原产地、采购项目的社会效益等，从源头上控制盲目采购、重复采购等问题。确定采购需求是整个采购过程中的一个非常关键的环节。

采购风险是指采购过程可能出现的一些意外情况，包括支出增加、推

迟交货、供应商的交货是否符合采购实体的要求、采购人员工作失误或采购实体和供应商之间存在不诚实甚至违法行为。这些情况都会影响采购预期目标的实现，因此，事前要做好防范措施。

2. 组织政府采购，执行采购方式，确认采购范围和供应商。组织政府采购的程序：一是财政部门要根据预算和政府采购计划，对采购清单核对无误后，交集中采购机关实施；尚未设立集中采购机关的，可委托中介机构承办。二是集中采购机关应当按照政府采购计划中确定的采购范围和方式组织采购活动。选择采购方式的总原则是，要有助于推动公开和有效竞争及物有所值目标的实现。采购方式选择得当，不但可以加快采购速度，而且还可以节约投资，减少不必要的人力和物力消耗。一般来说，一个国家对国内使用的采购方式及适用条件都有明确的规定，但这些规定都是相对而言的，因为每个项目的情况都不一样。三是资格审查。即对供应商的资格进行审查，只有合格的供应商才能参加竞标。四是执行采购方式。一旦确定了采购方式，就必须严格按照已定采购方式的程序和要求操作，采购实体不得在执行过程中自行改变采购方式。如果确有必要改变采购方式，必须报有关部门批准，同时告诉供应商。

3. 签订政府采购合同。无论通过何种采购方式，最终都要形成一个合同。政府采购项目在确定中标供应商后均应签订合同。合同订阅程序按照《政府采购合同监督暂行办法》的有关规定执行。集中采购项目的合同原则上由集中采购机关与中标供应商签订，也可以由集中采购机关会同采购单位（用户）与中标供应商签订。分散采购项目的合同由采购单位（用户）与中标供应商签订。采购机关应当在合同签订后 7 日内将合同副本报同级财政部门备案。合同给予符合采购实体事先公布评审标准的供应商，供应商在签订采购合同时，须按标准缴纳一定数额的履约保证金，以保证合同商能够按合同的规定履行其义务。

4. 履行政府采购合同。合同签订后，采购进入了合同执行阶段。合同当事人（甲乙方）应当按照合同约定履行各自义务，任何一方不得自行变更或者解除合同。合同商必须按合同的各项规定，向采购实体提供货物、工程或服务，采购实体和合同商都不得单方面修改合同条款，否则属于违约，违约方必须按合同规定向合同的另一方赔偿损失。在合同履约过程中，需要变更有关条款时，合同当事人应当协商一致。采购合同变更时如原合同金额超过了预算额度，应当报同级财政部门批准。采购合同中

止，应当报同级财政部门备案。

5. 政府采购合同的验收。政府采购合同的验收应当依照合同的约定进行。在合同执行过程中或执行完毕，采购人或者其委托的采购代理机构应当组织对供应商履约的验收，并由采购实体对合同执行的阶段性结果或最终结果进行检验和评估。合同验收一般由组成的验收小组进行，验收结束后，验收小组要做验收记录，并分别在验收证明书和结算验收证明上签字。大型或者复杂的政府采购项目，应邀请国家认可的质量检测机构参加验收工作。验收方成员应当在验收书上签字，并承担相应的法律责任。合同履行的质量验收原则上应当由第三方负责，即国家认可的专业质量检测机构。财政部门的政府采购主管机构不得参加验收工作。

6. 采购资金结算并付款。财政部门按验收证明书、结算验收证明书及采购合同的有关规定，与合同商进行资金结算。如果合同执行情况基本符合要求，在财政部门办理结算后，采购实体应将事先收取的履约保证金归还给合同商。支付采购资金时，采购机关应当依照有关规定，向财政部门报送拨款申请书及有关文件，包括检测机构证明、验收结算书、接受履约报告及中标供应商的开户银行和账号等。财政部门和采购单位对采购机关报送的拨款申请书及有关文件进行审核无误后，应按合同约定金额和采购（付款）进度向中标供应商付款。

7. 政府采购效益评估。采购实体及有关管理、监督部门应该对已采购项目的运行情况及效果进行评估，检验项目运行效果是否达到了预期目的。通过效益评估，还可以判定采购实体的决策、管理能力及供应商的履约能力，分析产生问题的原因并寻找解决问题的对策。政府采购作为政府职能的延伸，既有内在效益，又有外在效益，是经济效益、政治效益和社会效益的统一。

在上述阶段中，前三个阶段称为合同形成阶段；后四个阶段称为合同管理阶段，构成了整个采购过程。

对于复杂或高成本的采购项目，还需要做以下工作：市场调查、选址、评估为产业发展提供的机会等。通过进行广泛的市场调查和市场分析，掌握有关采购内容的国内外最新行情，了解采购物品的来源、价格、货物和设备的性能参数以及可靠性等，并提出切实可行的采购清单和计划，为下一步确定采购方式和供应商资格提供可靠的依据。否则，如果不进行市场调查、价格预测，就会增加采购风险，甚至导致错误采购，严重

影响项目的执行情况。如果选址有误，同样会增加采购风险，给国家带来损失。为产业发展提供的机会应在确定采购需求时做周全考虑，否则会降低采购效益。

（二）政府采购信息的管理

政府采购信息指政府采购法律、法规、政策规定以及反映政府采购活动状况的资料和数据总称。

1. 政府采购信息公告。政府采购信息公告是指将应当公开的政府采购信息在报刊和网络等有关媒介上公开披露。被财政部和地方政府采购管理机构指定的媒介应当免费刊登和发布政府采购信息。凡提供给指定媒介公开披露的政府采购信息，均应加盖单位公章，确保信息真实、准确、可靠。

财政负责政府采购信息公告的监督管理工作。财政按照相对集中、受众分布合理的原则，指定发布政府采购信息的报刊和网络等媒介。省级政府采购管理机构还可以指定其他报刊和网络等媒介公告信息，但公告的信息内容必须一致。

2. 政府采购信息保存。采购人、采购代理机构对政府采购项目每项采购活动的采购文件应当妥善保存，不得伪造、变造、隐匿或者销毁。采购文件的保存期限为从采购结束之日起至少保存 15 年。采购文件包括：采购活动记录、采购预算、招标文件、投标文件、评标标准、评估报告、定标文件、合同文本、验收证明、质疑答复、投诉处理决定及其他有关文件、资料。

（三）政府采购供应商的管理

供应商是指向采购人提供货物、工程或者服务的法人、其他组织或者自然人。

1. 政府采购供应商的资格。供应商参加政府采购活动应当具备下列条件：一是具有独立承担民事责任的能力；二是具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；三是具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；四是有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；五是参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；六是法律、行政法规规定的其他条件。

2. 采购人对供应商选择的原则。一是非歧视原则。采购人可以根据采购项目的特殊要求，规定供应商的特定条件，但不得以不合理的条件对

供应商实行差别待遇或者歧视待遇。政府采购当事人不得相互串通损害国家利益、社会公共利益和其他当事人的合法权益；不得以任何手段排斥其他供应商参与竞争。二是审查合格原则。采购人可以要求参加政府采购的供应商提供有关资质证明文件和业绩情况，并根据法定的供应商条件和采购项目对供应商的特定要求，对供应商的资格进行审查。

3. 供应商的行为规范。一是允许联合体方式。两个以上的自然人、法人或者其他组织可以组成一个联合体，以一个供应商的身份共同参加政府采购。以联合体形式进行政府采购的，参加联合体的供应商均应当具备规定的条件，并应当向采购人提交联合协议，载明联合体各方承担的工作和义务。联合体各方应当共同与采购人签订采购合同，就采购合同约定的事项对采购人承担连带责任。二是反对使用不正当手段。供应商不得以向采购人、采购代理机构、评标委员会的组成人员、竞争性谈判小组的组成人员、询价小组的组成人员行贿或者采取其他不正当手段谋取中标或者成交。采购代理机构不得向采购人行贿或者采取其他不正当手段谋取非法利益。对违规供应商，按采购金额的一定比例处以罚款，列入不良行为记录名单，在1～3年内禁止参加政府采购活动；有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，由工商行政管理机关吊销营业执照；构成犯罪的，依法追究刑事责任，中标、成交无效。

（四）政府采购合同的管理

1. 政府采购合同适用合同法。采购人和供应商之间的权利和义务，应当按照平等、自愿的原则以合同方式约定。政府采购合同应当采用书面形式。

2. 采购人可以委托采购代理机构代表其与供应商签订政府采购合同。由采购代理机构以采购人名义签订合同的，应当提交采购人的授权委托书，作为合同附件。政府采购监督管理部门应当会同有关部门，规定政府采购合同必须具备的条款。

3. 采购行为的时效限定。采购人与中标、成交供应商应当在中标、成交通知书发出之日起30日内，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。中标、成交通知书对采购人和中标、成交供应商均具有法律效力。中标、成交通知书发出后，采购人改变中标、成交结果的，或者中标、成交供应商放弃中标、成交项目的，应当依法承担法律责任。

政府采购项目的采购合同自签订之日起7个工作日内，采购人应当将

合同副本报同级政府采购监督管理部门和有关部门备案。

4. 采购合同的方式选择。经采购人同意，中标、成交供应商可以依法采取分包方式履行合同。政府采购合同分包履行的，中标、成交供应商就采购项目和分包项目向采购人负责，分包供应商就分包项目承担责任。

在政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的10%。

政府采购合同的双方当事人不得擅自变更、中止或者终止合同。政府采购合同继续履行将损害国家利益和社会公共利益的，双方当事人应当变更、中止或者终止合同；有过错的一方应当承担赔偿责任，双方都有过错的，各自承担相应的责任。

六、政府采购预算

（一）政府采购预算的界定

政府采购预算，是政府为满足公共需要，反映预算主体（采购机关）年度政府采购项目及资金的计划，包括为各预算单位实施采购货物、工程或服务的计划。政府采购预算是部门预算（或单位财务收支计划）的组成部门。

政府采购预算按部门性质划分为单位采购预算、部门采购预算、政府采购总预算。各单位向部门报送采购预算。部门经审核确定单位采购项目资金，并细化到每一个单位和项目，汇编成部门采购预算。财政部门根据部门采购预算和单位采购预算，将采购项目和采购资金来源分类汇总，构成政府采购总预算。

我国政府采购对象的范围是各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。由此，政府采购预算可划分为货物类采购预算、工程类采购预算以及服务类采购预算，主要包括经常性预算、专项资金安排的货物和服务项目以及建设性预算支出中的工程类项目。此外，政府采购预算还可按级次划分为中央政府采购预算、地方政府采购预算。

（二）政府采购预算的特点

政府采购预算按价值和实物相结合的办法进行管理，具有如下特点：

1. 从属性。政府采购预算必须根据财政预算限定的拨款数额来确定货物、工程或服务购买的数量和品质。政府采购预算的编制不能脱离财政支出总预算这个框架，具有从属性，是单位、部门预算的一个重要组成部分，也是财政总预算的组成部分，即为财政总预算的一个子预算。在编制采购预算时要求根据当年财力状况，要符合财政支出总预算的资金支出总体趋向和规模结构，遵循量入为出、收支平衡的编制总原则。

2. 完整性。政府采购预算不仅包括财政支出总预算内安排的专项采购资金，而且还包括单位用预算外资金及自筹资金匹配的部分，从而全面反映采购单位整个采购活动。因此，编制政府采购预算时要将不同来源的采购资金全部纳入预算的范围，实行统一预算管理。在筛选各部门的上报采购项目计划时要严格按照各类别的要求，将各种采购项目列入相应符合标准的类型中，为采购活动的实施提供标准依据。政府采购预算表见表5—1。

表 5—1 **政府采购预算表** 单位：万元

采购目录	单位名称	数量	资金来源						
			总计	财政拨款（补助）	预算内投资	预算外资金	纳入预算管理的政府性基金		其他资金
		1	2	3	4	5	6	…	8
类级目录									
款级目录									
末级采购目录									

3. 公开性。由于政府采购预算要细化到每个项目，根据每个单位的采购需求开设相关的科目，进行账目的明晰核算。政府采购预算作为财政预算的一个重要组成部分须经过人民代表大会审批，并向全社会公布，使采购单位的采购需求公开化，使政府采购预算置于全社会的监督之下，从而提高政府采购预算的透明度。

4. 控制性。政府采购预算反映了政府的职能。预算的编制过程即是财政资源配置的过程，政府采购预算作为政府的重要支出计划，反映政府

预算中用于货物、工程或服务采购项目的开支，规定了政府在预算年度内的活动范围、方向和重点。因此，政府采购预算通过对政府采购行为来体现对政府支出的控制。

政府采购预算应与年度部门预算同时编报，一般采取自下而上和自上而下相结合的“两上两下”的编制程序。

（三）政府采购预算执行的起点：政府采购计划的编制

政府采购计划是政府采购预算的具体实施方案，也是年度政府采购执行和考核的依据。政府采购预算的编制，仅仅是政府采购工作的开始；在政府采购预算报经主管部门和财政部门审查批准后，还要通过预算的执行来完成，预算执行处于支出使用阶段，着重解决各预算单位如何使用财政资金的问题，解决“如何买”的问题，即如何实施政府采购预算。

政府采购预算执行的主要任务是，根据年度政府采购预算与政府采购计划，编制日常政府采购工作计划，并及时实施采购；依法进行采购资金的归集、支付等管理工作，确保合同顺利执行；及时分析政府采购预算执行情况，保证年度政府采购任务的顺利完成。

1. 政府采购计划的编制要求。政府采购计划是指采购实体为了满足自身的特定业务需求，根据政府采购预算，按政府采购目录或类别汇编的反映各采购单位需求情况及实施要求的计划。主要内容包括采购项目、项目预算、数量、规格及技术参数、价格、资金来源、采购方式、交货期、付款期等一系列计量经济指标和专业技术指标及有关要求，还包括当年集中采购目录，采购机关各采购项目的采购组织形式、采购方式、资金支付办法等（其中，属于集中采购目录的项目由集中采购机关组织实施，属于分散采购的项目由各部门单位自行采购），并按各项需求排定政府采购品目的部门需要量。政府采购计划的编制要求如下：

（1）反映政府活动的范围和政府宏观经济政策取向，体现政府采购目标。制订政府采购计划首先要符合政策导向，国家禁止采购的，一律不得列入采购计划；国家鼓励消费的且单位有需求的，应积极支持。采购计划应体现国家的产业政策，要保护本国企业的利益，并详尽体现通过采购活动所要达到的基本目标和宏观目标。

（2）以政府采购预算为基础，具有全面的约束力。政府采购计划是政府采购实际运作过程中的最初环节与关键环节。政府采购预算制定后，各采购单位根据政府采购预算，报送当年采购计划，政府采购管理机构汇总

编制本级年度政府采购计划后，委托承办集中采购事务的政府采购机构组织具体实施。政府采购计划制定是否科学、合理，不仅影响采购单位的顺利、高效、快捷的实施，而且还直接关系着采购单位的需求是否得到完全满足。通常，政府采购计划应控制在政府采购预算范围内，应严格按政府采购预算规定的用途、额度，制订实施计划；要全面、完整地体现采购单位的需求及技术参数。计划及具体项目一经确定，不能随意调整、更改。

（3）应结合国有资产存量及其分布，确定采购增量。除新建单位外，各用户都是在已有的基础上申请购买新的国有资产，因此，还需要强化对预算资金形成的实物及其使用的管理，对国有资产的报废要严格审批，以免一些能够继续使用的资产被报废，防止国有资产及其残值的流失。为了防止发生重复购买、重复建设等浪费资金的不良情况，就必须从优化国有资产结构出发，评估各项新的购买申请的合理性和必要性，把国有资产存量的维护、大修理、技术改造、更新、报废和余缺调剂等管理工作，与采购计划及国家预算对照起来。对单位存量中多余资产或不符合使用要求的资产可在预算单位之间采取无偿调拨、拍卖出让等方式进行余缺调剂。制订采购计划时，要确定资产配置的合理标准，以兼顾用户需要和保障财政资金的使用效率，对盲目追求时髦者，则要降低其设备技术水平，或者不予配置。

（4）以政府采购品目分类作为采购控制的范围。有了详尽的采购预算，采购管理机构就有条件将各部门通用的采购物品单列出来，形成年度政府采购目录，交由集中采购机关统一组织采购活动。随着政府采购制度的逐步推广和日益规范，政府采购品目分类在政府采购实际运作过程中成为一个重要环节。科学的政府采购品目的分类便于对政府采购信息进行统计加工和分类检索，从而细化政府采购目录，便于根据需求合理编制政府采购计划，有利于加强社会监督，提高政府采购的透明度，有利于年度政府集中采购目录、采购预算、采购计划的规范编制。

2. 政府采购预算和政府采购计划的关系。政府采购预算是部门预算的一部分，而政府采购计划是根据政府采购预算编报的反映年度需求的计划，一经政府采购管理机构审核批准，就可以组织实施。

（1）政府采购计划是对采购预算的进一步落实。整个政府采购过程必须先编制政府采购预算，再编制政府采购计划，政府采购计划是对政府采购预算的具体细化。因此，采购预算也必须力求细化，编制政府采购预算

可分解采购项目，进一步细化反映这些项目的具体构成及资金分配情况，使财政对支出全过程的管理成为现实，以此来增强财政职能，实现资源的合理配置。

（2）编制政府采购预算使政府预算中采购的范围和采购项目具体化，政府采购计划为来年的预算编制提供参考标准。纳入政府采购预算的采购项目，原则上都要通过公开竞争方式形成采购合同。合同金额基本上可以反映市场上同类产品的平均价格。这就为有关预算定额标准的形成，以及财政部门在审核下一年度同类采购项目的预算额度时提供了参考标准，使预算数基本接近市场平均价格，从而提高预算编制的准确性，实现财政资金的优化配置。

（3）政府采购计划能硬化预算约束，实现采购活动规范化管理。过去的采购活动，由于缺少计划，处于一种盲目、无序的状态，使采购无法形成规模，采购成本难以降低，甚至可能导致年终采购金额超出预算。有了政府采购计划；采购活动按照计划进行，就可以达到一定的规模效应，从而降低政府采购成本，也有利于财政部门及时掌握采购进度和资金使用情况，硬化预算约束，达到控制财政支出，提高财政资金使用效益的目的。将采购预算和政府采购计划结合起来，一方面，可以促进预算编制的细化和量化；另一方面，也有利于采购管理机构组织管理采购活动。

七、政府采购资金的集中支付

（一）集中采购资金的管理

政府采购管理机构根据政府采购预算，将其中易于跨部门采购的商品编成政府采购计划下达给政府采购执行机构，组织实施政府采购活动。政府采购执行机构完成采购活动后，将评标报告、采购合同草案及其他采购文件交政府采购管理机构审查；政府采购执行机构将质量验收报告等采购文件报政府采购管理机构，由政府采购管理机构通知财政国库部门，直接向中标供应商支付政府采购资金，最终完成政府采购全过程。

1. 政府集中采购资金的来源。政府采购资金是指采购人获取货物、工程和服务时支付的资金，包括财政性资金（预算资金和预算外资金）和与财政性资金相配套的单位自筹资金以及国际政府间借款。

预算资金是指年初财政预算安排的资金，包括预算执行中追加的资金。预算外资金是指按规定缴入财政专户和经财政部门批准留用的未纳入财政预算收入管理的财政性资金。单位自筹资金是指采购单位按照政府采购拼盘项目要求，按规定用单位自有资金安排的资金。国际政府间借款是指以政府名义或政府委托、授权、担保名义向其他国家政府借用的资金。它虽然属于借款性质，但需要用今后的政府财政资金归还，实际上是现期使用了远期的财政性资金。

2. 政府集中采购资金实行专户管理。政府集中采购资金通过财政国库管理机构的总预算会计在代理银行按规定开设的政府采购资金专户进行归集和支付。通常，部门和采购单位按照先集中后支付的原则，在采购活动开始前，先将预算内、外资金和单位自筹资金分别按政府采购项目将资金划入“政府采购资金专户”，政府采购资金专户的资金统一管理，专账统一核算，专款专用。采购单位或机关根据合同约定需要付款时，应向政府采购管理机构报送拨款申请及有关文件。

（二）政府集中采购资金财政直接拨付方式

财政直接拨付是指财政部门按照政府采购合同约定，将政府采购资金通过代理银行（国有商业银行或股份制商业银行）直接支付给中标供应商的拨款方式。实行财政直接拨付办法的采购项目和范围由各级财政部门政府采购主管机构确定。政府采购资金实行财政直接拨付办法后不改变采购机关的预算级次和单位会计管理职责。

财政直接拨付可采用三种方式。

1. 全额拨付方式。财政将政府集中采购资金的归集和支付全部通过“政府采购资金专户”进行。实行此方式的采购项目，采购机关应当在政府采购活动开始前 3 个工作日内，依据政府采购计划将应分担的预算外资金（包括缴入财政专户和财政部门批准留用的资金）及单位自筹资金足额划入政府采购资金专户。支付资金时，财政部门根据合同履行情况，将预算资金和已汇集的单位自筹资金和预算外资金，通过政府采购资金专户一并拨付给中标供应商。

2. 差额拨付方式。这是指财政部门和采购单位按照政府采购拼盘项目合同中约定的各方负担的资金比例，分别将预算资金和预算外资金从政府采购资金专户及单位自筹资金从单位账户支付给供应商。实行差额拨付方式的采购项目，采购机关应当在确保具备支付应分担资金能力的前提下

开展采购活动，应遵循先预算单位自筹资金和预算外资金，后支付预算资金的顺序执行。

3. 分期拨付方式。对于需要预付的款项或是分期付款的政府采购项目，政府采购管理机构可根据采购机构出具的预付款或分期付款计划等文件，经审核合规后，财政部门的国库管理机构审核采购机关填报的政府采购资金拨款申请书或预算资金拨款申请书无误后，政府采购管理机构出具政府采购资金拨款通知书，按实际发生数从“政府采购资金专户”中分期直接支付给供应商。

（三）集中采购资金余缺的处理

1. 采购项目资金如有结余，按照政府采购资金来源比例返还有关单位。所有节约的资金退还都应由政府采购管理机构出具政府采购退款通知书。政府采购资金专户发生的利息收入，原则上由财政部门按有关程序全额作为收入缴入同级国库。

2. 政府采购超预算资金。在采购过程中，因特殊情况导致采购资金增加时，增加的资金由财政部门和采购单位按事先确定的各自应负担的比例补足。其中，属于“政府采购资金专户”管理的项目，应当将增加的资金划入“政府采购资金专户”。

（四）定点采购和分散采购资金的归集和支付

定点采购和分散采购的资金，属于财政专项追加经费安排的采购项目以及大型会议、大宗印刷等，按照集中采购或者政府采购管理机构的要求，由国库集中支付，其他的定点采购与分散采购的资金均由采购单位直接支付。

八、政府采购的功效

目前我国经济运行中存在区域经济结构趋同，产业结构扭曲，城乡发展不协调、投资效益差、市场竞争不公平，财政资金使用效率低下等许多重大问题。政府采购对国民经济的影响是巨大的。

（一）政府采购的宏观经济效应

政府支出最终要用于各种用途，其使用过程就蕴涵着政府对经济的影响。当支出的使用缺乏统一的规则时，蕴涵于支出过程中的经济影响就可能处于“各自为政”的境地，这时，无论政府支出规模有多大，都无法达

到自觉的宏观调控状态，也无法实现统一的目标。规范的政府采购可以成为增强调控的手段，对宏观经济形成有效的总量和结构调节效应。

1. 调节总需求，实现社会宏观政策目标。消费是稳定经济的重要因素，政府采购支出直接构成社会总需求的一部分，采购规模的扩大与缩小可对经济起到扩张和收缩的政策效果。在总需求不足时，加大政府采购；在总需求过大时，减少政府采购，以此实现政府反周期调节的政策目标。但经济周期性波动的原因非常复杂，用政府采购刺激需求很可能只解决表面和短期问题。由此，调节总需求只能是政府采购次要的、派生的职能，并且只能配合其他需求管理政策使用。

2. 保护民族工业。政府采购在保护民族产业方面大有用武之地。许多国家都通过立法，强制要求政府采购购买本国产品以实现保护民族产业目标。例如美国 1933 年的《购买美国产品法》，其宗旨即是保护美国工业、工人及美国资本。日本在贸易自由化之前，公开保护电信网络设备市场。泰国法律规定，如本国产品符合国家标准，只要价格不高于其他国家产品的 10% ，就要优先购买本国产品；事实上，世界各国都想尽办法利用政府采购保护本国产业。美国国防部、能源部、航空航天局的国内订货价格则明显高出国外订货，商业部也以国际收支为由优先采购国货。日本政府采购中的烦琐手续和长期形成的关系网，也使国外厂商望而却步。

我国加入 WTO 以后，对外开放程度进一步扩大，非关税壁垒的政府采购是保护民族工业的现代化手段，便于支持优势企业发展、促进公平竞争。我国要在 WTO 规则允许范围内，积极利用政府采购的规模优势和导向作用，发挥好政府采购的宏观调控职能。重点是要通过资源合理配置，采购机会的倾斜，促进环境保护，支持欠发达地区和少数民族地区以及中小企业的发展；要通过将购买合同授予国内供应商的方式，保护民族产业，支持国内企业发展，促进外资和技术的引进，帮助企业提高自主创新的能力，增强国内企业竞争实力和发展后劲。尽管政府采购这一职能的发挥受政府采购市场国际化、自由化的挑战，但利用政府采购保护民族产业的空间还是很大的。面对开放政府采购市场的压力，我国应采取相应对策，一方面要尽快构建、完善我国政府采购体系，在国内形成统一的政府采购市场，发现我国企业的竞争优势与劣势所在，并加以主动弥补，规范政府购买行为，改变目前大量存在的机关、事业单位随意大量购买高档进口商品的状况。另一方面，应尽量利用好发展中国家权利，在谈判中争取

有利条件，在市场开放时间、开放产品品种、开放的资金门槛等问题上争取有利条件，延长保护期，扩大保护范围。

3. 促进高新技术产业化，扶持重点行业，对产业结构发挥宏观调控作用。采购计划围绕国家发展目标而制订，政府可对某些重点行业发展进行直接支持和刺激，采购计划的制订可体现政府的产业政策，从合同的签订、采购价格、规格的确定到采购方案的选择都体现战略目标，通过控制政府资金的流量和流向调节市场资源配置的方向，为社会利益服务。通过对所需购买的产品品种、质量进行选择，引导产业发展方向。

政府采购对产业结构的引导应重点放在"市场失效"领域内，其典型就是促进高新技术产业化。高新技术产业化是一个充满风险同时又有着较大"外部效应"的过程。近年来，西方政府已将采购政策从调节总需求、保护民族产业等传统职能重点转向刺激技术发展和新兴产业成长方面。美国公司发展高新技术的研究成果经中试进入市场的约占 55%，正是政府采购在该领域大显身手，解决中试与初期市场化中的资金需求问题，并降低个别企业的风险水平。我国的科研与生产严重脱节，科技成果真正产业化的不足 5%，政府一直重视技术引进与技术开发工作，并投以巨资，但用于科研转化为生产力的资金数量极少。1994 年税制改革以来，过去一些鼓励技术创新的优惠政策也消失了，亟须政府采购支出促进高新技术产业化。

4. 以政府消费市场化，培育市场。政府税费等收入改革只涉及负担公平的问题，政府支出则影响企业机会的公平。政府消费具有规模大、批量大的特点，长期以来，我国政府消费由部门内部而不是市场供给，资源不能共用，造成资源的极大浪费，也不符合市场经济体制改革的要求。政府采购以其公开性、公正性和竞争性，将各单位零星分散的购买量集中，使机关后勤内部服务社会化，利用买方市场条件和规模购买优势，借助市场竞价，将政府采购计划向社会公开，使用公平一致的标准给予社会提供平等的竞争机会。面对公开透明、规则统一的政府采购，企业要想进入政府采购市场，高质量、优服务和低价格成为唯一的通行证，有效的市场竞争就可以形成，整个国民经济的效率也就能得以提高，政府采购市场的规范还能带来显著的"示范效应"，带动整个市场体系的发育和完善，从而促进全社会经济的发展。

政治组织的特征是一系列纵横交错的委托代理关系形成的网络，政府

采购能够跨越过长的委托代理链，增强政府计划配置的灵活性，将政府预算的调控从配置领域延伸到资金使用领域，将政府的政策意图由预算配置阶段延伸到预算的执行阶段，增强政府调控经济、实现社会目标的力度。

（二）政府采购的财政效应

1. 提高政府和社会的效率，控制财政支出规模。由于政府采购在财政支出中引入了市场竞争机制，能发挥规模优势降低成本，确保政府能够获得质优价低的物品和服务，提高财政资金的使用效率；同时通过替代效应和收入效应形成财政支出总效应的增加，节约财政支出，强化财政对预算支出的管理，硬化预算约束。虽然政府购买性支出侧重于“效率”，但政府采购额出现任何大的变化事实上都会引起社会生产效率和分配“公平”两方面的反应。

2. 支持部门预算和国库管理制度改革。政府采购将项目预算以合同形式法律化，财政通过按合同支付货款，能够建立物品价格信息库，为细化预算、定员定额科学化提供及时、准确的数据资料，使预算约束建立在科学的基础上，也可增强预算政策效果测算的准确性。同时，编制政府采购预算和实行政府采购资金财政直接拨付制度，在一定程度上也支持了部门预算和国库管理制度改革。

（三）政府采购的政治和社会效应

1. 规范和约束政府经济行为，有效促进反腐倡廉工作。从资源配置的角度来看，政府“怎么干”都是通过政府支出表现出来的，资金使用上的无序、随意恰恰表现出政府经济行为的紊乱、失范。以商品、服务和工程的购买为内容的政府采购制度从政府支出的角度覆盖了政府的所有经济行为，并为把部门所有制基础上的个别决策变为程序化、规范化和法制化的市场经济行为打下良好的制度基础。采购透明度的不断提高，以及采购制度的日益健全，既方便了社会各界的监督，也有效遏制了过去单位采购中的一些不规范行为。政府采购以其公开、透明的方式使得社会公众和财政部门能够对机构采购行为进行有效的监督。政府采购应建立购物支付货款主体、采购物品验收主体和购买主体等相关环节分离的约束机制，分离的结果就是形成一个钱与物、验收与购买分离的相互制约机制，相互促进各负其责，且具有透明度高，减少了设租与寻租的空间，有利于从源头上防范腐败行为的发生，杜绝腐败事项。

2. 理顺政府与市场的关系。政府与市场的关系是经济体制改革的核

心问题。长期以来，经济体制改革一直是以国有企业改革为中心。事实证明，企图绕开政府与市场的关系而推进改革是行不通的。以改革和规范政府资金使用方式为宗旨的政府采购制度，突破了围绕国企"放权让利"的传统改革思路，改革从公共部门的放权与收权的循环转变到政府的"自我革命"。购买性支出的使用不再由政府的各部门说了算，而是交给市场选择，即原来由政府掌握的一部分权力归还给了市场。面对市场分权的要求，必须重塑政府职能结构，使"政府分权"限定在与市场相适应的范围内。显然，政府采购制度从公共支出入手，为合理界定政府与市场之间的关系迈出了实质性的一步。

九、我国政府采购制度的完善

（一）强化对政府采购活动的法律约束

1. 完善制度规范。实行政府采购会在不同程度上对现行的一些管理制度规定进行修改。在原有的有关制度和办法修订以前，新旧两种管理模式难免会出现一些冲突，带来一些协调上的困难。目前我国的市场体系尚不完善，政府的职能还不符合市场化进程的要求，市场组织化程度低，市场秩序比较混乱，开放政府采购市场要循序渐进，有序地进行，政府采购的特定范围、采购程序、采购权责应考虑以立法形式固定，要依据《政府采购法》的精神和规定，制定实施细则和一系列规章制度，将《政府采购法》的原则规定具体化，增强严密性和可操作性，建立健全以《政府采购法》为基本法的法律法规体系，进一步从法律、制度上规范政府采购行为。

2. 强化政府采购预算编制制度。目前的实际工作中存在编报预算敷衍塞责，预算执行中预算约束软化等问题，不少单位认识不到编制政府采购预算是扩大采购规模、节约采购资金、提高采购质量，促进政府采购工作规范化运行的有效手段，而是片面地认为只要把采购交由政府，实行政府采购就行了，是否编制政府采购预算无所谓。因此，编报政府采购预算时不经过慎重研究和讨论，有的是由会计不合实际地凭想象胡乱编报几个项目，有的则不符合国家相关政策规定，有的编报的采购项目单位根本无资金来源，造成政府采购预算与各单位的实际采购计划差距较大，实际工作中很难按政府采购预算执行。政府采购预算是在部门预算的基础上编制

的，目前，部门预算的编制还不科学。受单位收入的影响，当单位收入较差时，编报的采购计划得不到执行，当收入较高时，又扩大了采购计划，预算执行中随意性较大。对此，需要完善制度规范，强化政府采购预算编制制度，强化对政府采购活动的预算约束。

（二）健全政府采购运行机制，改进采购工作本身存在的问题

1．扩大政府采购规模和范围。目前我们的采购范围还很窄，采购规模偏小，采购目标单一，有些采购行为还不规范；一些单位绕开政府采购管理机构，化整为零，规避集中采购；对列入政府采购预算的采购项目，实行自行采购的情况还时有发生；一些人理念滞后，管理队伍素质偏低和工作效率不高，甚至还滋生了一些腐败行为等，这在一定程度上影响了政府采购制度的声誉，阻碍了政府采购工作的进一步发展。

今后，需要进一步扩大集中采购目录范围，政府采购范围要在现有机关消耗性物品的基础上进一步拓宽，尤其是要增加工程和服务项目，合理制定采购限额标准，在各级国家机关、事业单位和团体组织全面推行政府采购制度。政府采购规模要逐年扩大，并力争尽早与占 GDP 10%的国际标准接轨。

2．各级财政部门要加大政府采购资金实行财政直接拨付的力度。扩大政府采购资金财政直接拨付规模是配合财政资金集中支付改革的要求。因此，要全面实行政府采购资金财政直接拨付制度，逐步改变传统的政府采购资金支付方式，统一由财政部门依据采购合同直接将政府采购资金拨付给履约供应商。

3．推行规范有效的采购方式。坚持以公开招标为主要采购方式，实行集中采购与分散采购相结合的组织形式，严格遵循政府采购程序，集中采购和分散采购都是政府采购制度的重要组成部分，二者的形式不同，各具优势。分散采购项目通常是专项，采购规模大，调控力度强，是政府采购发挥宏观调控作用的主要领域。因此，要澄清集中采购才是政府采购的模糊认识，积极推动分散采购；同时加强对分散采购的管理和指导。要充分利用现代信息技术成果，改变以人工操作为主的采购形式，逐步推行电子采购制度，实现政府采购的电子化，提高工作效率，实现无纸化交易。

4．强化资格管理制度。要建立政府采购执行人员和机构的资格管理制度，制定政府采购执行人员从业准则和岗位标准，建立培训和考核制度，提高思想水平和专业技能，逐步做到政府采购执行人员持证上岗。同

时，建立供应商和社会中介机构的资格管理制度。

（三）完善协调机构职能，进一步强化政府采购监督体系

建立政府采购制度是一项庞大的系统工程，涉及面很广，客观上需要相关部门协同配合。随着政府采购规模的不断扩大、工作的不断深入，必然会触及既得利益集团的利益，尤其是在打破地区封锁和行业垄断等实质问题上可能会面临更大的阻力。今后，要按照统一政策、分级管理、分类实施的原则，明确、合理地划分中央与地方监督管理部门之间的职责以及监督管理部门与执行机构之间的职责，建立分工合理、协调运作的管理体制。为保证政府采购预算的严肃性，政府采购主管部门、审计部门、监察部门及有关单位全面负责政府采购预算的监督检查。要逐步形成以财政部门为主，纪检监察、审计及其他有关部门共同配合的监督机制。为此，需要做好如下工作：一是要进一步明确纪检监察和审计部门对政府采购的监督重点、方式和方法，发挥好这些部门在监督上的优势，强化对政府采购行为的约束。二是要协调好财政部门与对政府采购招标投标活动负有监督职责的有关部门之间的职责分工，理顺监督管理关系。三是建立供应商投诉机制，明确供应商投诉的条件和要求，建立受理和处理供应商投诉程序，及时对供应商投诉做出处理决定，保护供应商合法权益，维护公平竞争，有效发挥供应商对政府采购活动的监督作用。四是强化政府采购透明度建设，开辟社会监督渠道，如公布投诉和举报电话等，广泛接受社会监督，充分发挥媒体和社会公众的监督作用。

第四节　国家预算执行中的组织平衡

一、国家预算执行中组织平衡的手段

由于人们的主观认识与客观现实情况有一定距离，预算编制与实际情况的差异，季节性和突发因素的影响，国民经济的发展变化等，都会引起预算收支的变化。因此，在预算执行过程中，必须充分发挥宏观调控的调节功能，及时掌握趋势，采取措施，不断组织新的预算收支平衡。

（一）实行“双增双节”是平衡预算的根本途径

“双增”即增产和增收，这是在促进经济发展的基础上实现财政收入

的较快增长，开辟财源。“双节”即节约和节支，节约是在增产的同时尽力降低物质消耗，增加企业盈利并为财政增收创造条件；节支是指压缩不必要的财政预算支出，反对浪费，优化预算支出结构。

编制预算收支季度计划和及时正确调整预算是预算执行过程中组织平衡的重要内容。

（二）季度收支计划的编制

季度收支计划是指国家预算在各季度的具体执行计划，是长计划短安排。实行季度分月用款计划控制，有利于平衡各月各季的收支，保证预算资金的灵活调度，促进年度预算的圆满完成。

季度收入计划的编制依据是年度国民经济和社会发展计划中各季度工农业生产发展情况、交通运输周转量、商品流转额和市场物资供应的发展趋势，以及上季度收入计划的预计完成情况等，逐项核算；收入计划的安排要从季度的实际出发，收入积极可靠。季度支出计划的编制依据是年度国民经济和社会发展计划中各季度的各项建设事业计划、上季度支出预计完成情况和资金结余情况，以及本季度资金来源，逐项核算。

季度收支计划对预算执行中因国家政策、法令和行政措施变化而出现的影响预算收支的新因素，要进行准确的计算，统筹确定。季度收支计划编成之后，还要写出文字说明，说明编制本季收支计划的依据，分析上季收支预计执行情况及完成计划的好坏原因，本季度收支的有利和不利因素，以及为完成本季计划所采取的措施。

季度收支计划按政府收支科目的“类”级科目编列年度预算数、上季度预计执行数和本季度计划数等各项指标；科目之下还应列明季度收支计划的资金平衡情况。季度收支计划不仅要求本身的收支平衡，还要注意与银行信贷计划和物资供应计划相互之间的平衡协调。

中央预算和国家预算的季度收支计划由财政部根据全国的财政经济情况，并参照各地区和各部门的预算执行情况编制，并报国务院备案。

单位季度收支计划由各级预算单位根据全年预算，结合各季度的具体情况编制，由主管部门汇编，报送同级财政部门备查。各用款部门或单位要在核定的年度预算支出数额内，根据季度预算收支的规律和实际情况，编制年度季度用款计划，制定使用措施统筹安排，搞好资金调度，以平衡各月各季预算收支，促进全年预算收支任务圆满实现。

（三）预算的变更

预算经批准后，一般不予调整，但因特殊情况需要，可按照规定的程序报批后进行预算调整。适时适当调整调剂预算是保证各级预算在执行中组织平衡的重要方法。

此外，地方预算设置预算周转金是保证预算收支平衡的重要条件，预算周转金是为了解决季节性的支大于收和月份收支的矛盾，避免在时间上收支的脱节，从地方预算年终结余中按一定比例，经过批准设置的后备基金。

二、国家预算变更的管理

（一）国家预算调整

1. 政府总预算的调整。这是指经立法机构批准的本级政府预算，在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入，使原批准的收支平衡的预算总支出超过总收入，或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更。即凡是打破原有预算平衡，扩大预算收支逆差、增加举债数额的都作为预算调整。因上级政府返还或者给予补助而引起的预算收支变化不属于预算调整，但接受上级返还或者补助的地方政府，应当按照上级政府规定的用途使用，并向本级人大常委会或人代会报告有关情况。政府有关部门以本级预算安排的资金拨付给下级政府有关部门的专款，必须经本级政府财政部门同意并办理预算划转手续。

各级政府对必须进行的预算调整，应当由政府财政部门负责具体编制预算调整方案，列明调整的原因、项目、数额、措施及有关说明，经本级政府审定后，提请本级人大常委会（乡政府预算的调整方法提请本级人代会）审查和批准；未经批准，各级政府不得调整预算。对违反规定作出的决定，本级人代会、本级人大常委会或者上级政府应当责令其改变或者撤销。地方各级政府预算的调整方案经批准后，由本级政府报上一级政府备案。

在意大利，参众两院预算委员会提交的预算修正案需在议院大会上逐一讨论，基本原则是不能影响国家总预算平衡，不能增加财政赤字。如果某位议员提出要增加教育经费，就必须同时提出一个削减其他支出项目的建议，否则不能形成正式的预算修正案提交到议会讨论。议员提交的预算

修正案需在议会上逐一讨论，并投票通过之后，才能要求政府部门据此修改预算草案。

2. 单位预算调整。这是指单位预算经财政部门或主管预算单位批复后，在执行中因特殊原因需要增减收支，使原批准的预算收支项目和规模发生的变更。经财政部门和主管部门正式批复的单位预算，单位不得随意调整。但确因特殊情况需要调整预算时，应按规定处理。

（1）财政拨款或补助收入预算调整的权限及程序。单位预算执行过程中，国家对财政预算拨款（补助）收入一般不予调整。但是有两种情况会引起单位的增支或减收，对单位财务收支预算产生较大影响，单位可以据此报请主管部门或财政部门审批后按规定程序调整预算。一是因上级下达的工作任务或事业计划有较大调整，如上级根据国家发展需要，对学校的年度招生计划作了大的调整；二是国家有关政策影响，如国家因整个经济体制改革需要，出台了新的税收、外汇、工资政策或津贴补贴项目。

（2）非财政拨款或补助收入预算调整的权限及程序。行政单位的其他各项收入、事业单位非财政补助收入增加或减少时，需要相应调整收入预算，单位可根据预算收支平衡的原则自行调整收支预算，但必须报送主管部门和财政部门备案。

（3）预算外资金的预算调整权限及程序。预算外资金的预算调整权限及程序按资金类型确定：一是从财政专户核拨的预算外资金预算调整比照财政拨款或补助收入的调整办法办理。二是经批准不上缴财政专户管理的预算外资金收入，在预算执行过程中，其收入的增减变化可按非财政补助拨款收入的办法，自行调整预算。

收入预算调整后，要相应调增或者调减支出预算。

3. 国家预算调整的方法。国家预算调整实际上是通过改变预算收支规模或改变收入来源和支出用途，组织预算新平衡的重要方法。在预算执行过程中，预算调整按调整幅度不同分为全面调整和局部调整。

（1）盘子外的全面调整。国家对原定国民经济和社会发展计划作较大调整时，国家预算也相应对预算收支的总盘子进行大调整，涉及面广，工作量大，实际上等于重新编制国家预算。一般是在第三季度或第四季度初进行。全面调整并不经常发生。

全面调整由国务院提出调整预算计划，上报全国人代会审查批准，然后下达各地区、各部门执行。财政部门和主管部门经过上下协商、反复平

衡，最后确定国家预算收支的新规模。

(2) 盘子内的局部调整。局部调整是对国家预算作的局部变动。在国家预算执行中，为了适应客观情况的变化，重新组织预算收支平衡是经常发生的。

(二) 预算调剂

预算调剂是在现行预算调整范围以外、不需经过法定程序审批的预算变更。预算调剂的方法包括：

1. 动用预备费。在预算执行中，如果发生较大的自然灾害和经济上的重大变革，发生原来预算没有列入而又必须解决的临时性开支等情况，可以动用预备费。预备费是用做急需的资金，动用应从严掌握，一般应控制在下半年使用，并需要报经同级政府批准。批准动支时，再列入指定的预算支出科目。

2. 预算追加追减。在原核定预算收支总数不变的情况下，追加追减预算收入或支出数额。各部门、各单位需要追加追减收支时，均应编制追加、追减预算，按照规定的程序报经主管部门或者财政部门批准后，财政机关审核并提经各级政府或转报上级政府审定通过后执行。政府财政办理追加追减预算时须经各级人大常委会批准，方可执行。

3. 经费流用。亦称“科目流用”，是在不突破原定预算支出总额的前提下，由于预算科目之间调入、调出和改变资金用途而形成的预算资金再分配，而对不同的支出科目具体支出数额进行调整。

为了充分发挥预算资金的使用效果，可按规定在一些科目之间进行必要的调整，以便预算资金的以多补少，以余补缺。经费流用的原则包括：一是调剂只能此增彼减，不能突破预算总规模和收支平衡；二是调剂要有利于提高资金使用效益，不能影响各项建设事业的完成；三是遵循流用范围，一般要求基建资金不与流动资金流用，人员经费不与公用经费流用，专款一般不与经费流用；四是通过一定的审批程序，不同科目间的预算资金需要调剂使用的，审批上必须按照国务院财政部门的规定报经批准。

4. 预算划转。即由于行政区划或企事业、行政单位隶属关系的改变，在改变财务关系的同时，相应办理预算划转，将其全部预算划归新接管地区和部门。预算的划转应报上级财政部门；预算指标的划转由财政部门和主管部门会同办理；企事业单位应缴的各项预算收入及应领的

各项预算拨款和经费，一律按照预算年度划转全年预算，并将年度预算执行过程中已经执行的部分——已缴入国库的收入和已经实现的支出也要一并划转，由划出和划入的双方进行结算，即划转基数包括年度预算中已执行的部分。

第五节　国家预算执行的信息系统

一、国家预算执行信息的类型

预算执行信息是显示国家预算执行情况的各类情报的总称。包括：

1. 数据信息。包括预算收支执行旬报、月报、季报、年报，税务会计、统计报表，企业财务、基建财务、行政事业单位财务报表，国库报表等。

2. 文字信息。包括工作总结、报告、决议、计划、通知、预算收支执行情况及其动态分析等各种有关文字资料。

3. 语言信息。即通过电话、谈话、广播、会议、录音等形式传递的预算执行信息。

预算执行信息有利于调节、控制预算资金活动，促进微观经济搞活；还有利于监督、检查预算资金活动情况，促进经济、文教、科学等事业的发展。

过去，我们主要是靠手工记账，邮寄支付命令进行信息记录、传递和资金支付；如今，可以运用电子网络系统这一现代科学技术手段，实行计算机联网，共享资源，互相监督，及时、准确地反映政府预算执行情况。

目前，各地县级以上财、税、行、库基本上都配备了计算机，并推行系统内联网，具备较强的系统设计和开发能力。但各系统之间却各自为政，自成体系，互不兼容，既浪费资源和资金，又遏制了工作效率的提高，客观上要求财税库三家必须联合起来，共同开发、建设统一的财税库信息网络；同时，财政、国库、征收机关、银行和各预算支出单位之间也应逐步建立计算机联网系统，保证相关数据核对一致，避免差错，为财政收支业务实行无纸化办公创造条件，提供大量、准确、详细

的信息和方便、快捷的网上联络，大大提高工作效率，促进预算管理的进一步改革。

二、预算执行报告制度

预算执行报告制度就是定期以报表和文字反映国家预算收支执行情况的制度，此制度有利于加强预算执行情况的信息反馈，以便上级预算或国家权力机关及预算执行机关及时掌握预算收支情况。

（一）预算执行报告制度的构成

1. 各单位按规定定期向主管部门报送本单位预算执行情况的报表和详细文字说明材料。

2. 各部门按照本级政府财政部门规定的期限，向本级政府财政部门报送本部门预算执行情况的报表和详细文字说明材料。

3. 政府财政部门每月向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况，具体报告内容和方式由上一级财政部门规定。省级财政部门除按月向省级政府报告预算执行情况外，还要按旬、月、季、年向财政部报告本行政区域的预算执行情况。

4. 各级政府在每一预算年度内至少两次向本级人代会或者其常务委员会报告本级总预算的执行情况。

5. 下级政府定期向上一级政府报告预算执行情况。严格执行上级政府作出的决定，并将执行结果及时上报。

这些报告制度和负责编制报告的机构组成了国家预算执行的信息体系，能为国家预算在执行过程中，及时提供各种可靠资料和预算收支执行情况。

（二）预算执行信息的常用报表

预算执行报告制度的载体是报表，按种类划分有：

1. 各级财政总预算会计报表。包括旬报、月报和月份报告情况分析的书面报告。通过这些报告，可以掌握各级财政的总预算收支执行和完成情况，从而帮助政府了解国民经济计划的重要经济指标、事业指标的完成情况，进一步掌握各项生产、建设和事业计划的执行进度，以便做好各项工作，不断提高预算管理水平。

2. 国库预算收支项目电报。各级国库每月都要编报预算收支项目电

报，逐级上报国家总金库，由总金库汇总后报送财政部。它反映一定时期预算收支的执行情况。预算收入项目电报分为旬报和月报两种，中央预算收入分月执行数根据中国人民银行总行代理国家总金库汇总的中央预算收入月报编列；中央预算支出只有月报，于月后四日内报出。

3. 国有企业会计报表。由国有企业和参与预算执行的职能部门填报各种报表，主要有国有企业月份、季度会计报表，它反映国有粮食、工商利润或亏损总额、抵缴利润、应缴利润、交库利润和欠交利润；应拨亏损及实际拨补亏损等数据，可使财政部门及时掌握企业生产、成本和盈亏情况，也是各级总预算部门分析企业收入执行情况的重要依据，各级财政机关对这些报表都要分别汇总，逐级上报。

4. 税收报表。包括税收旬报、税收月报、税收统计月报表。税收旬报、月报用电报报送，是分析税收执行情况的重要资料。税收旬报一般按主要税种和税类项目编报，月报比旬报更细，除旬报项目外，工商税中还按税目列报，月报主要包括工商各税、资源税分项目、分经济类型统计月报表，企业所得税统计月报表等。税收月报、旬报电报数系实际缴库数，与国家预算收支旬报、月报该项收入数基本相符；税收统计月报系征收数包括应退库款。

5. 海关税收缴库月报表。每月报送一次，反映关税收入中集中纳税和各口岸纳税的详细数额，其中分为进口税额、出口税额，以及海关其他收入、罚没收入和代征工商税收等。

6. 基本建设支出月报表。它反映分部门分地区基本建设月份的支出数。根据它可以掌握和分析基本建设计划的执行情况，以及国家基本建设拨款、贷款的执行情况。

7. 单位预算会计报表。它反映行政、事业单位在各时期的支出情况，以及事业进度。规定按月向主管部门编报，主管部门汇总后报同级财政部门汇入月份预算收支报表。

国家预算收支执行情况旬报和月报由财政部汇总编报。旬报于每旬终了 5 日内编出；月份快报于每月终了 7 日内编出；月份执行情况简报于月份终了 10 日内编出，报送国务院，并抄送有关部委和各省（直辖市、自治区）财政部门。每季终了，还要结合各项经济指标的完成情况，对预算执行情况作全面的分析检查，为制定决策和采取措施提供参考资料。因此，在报送执行情况时，必须坚持数字准确，有情况有分

析，报送及时。

（三）预算执行信息管理的要求

1. 做好历史资料的收集整理工作，分析、掌握预算收支的规律。一是根据本期分析检查的项目，整理好上期、上年同期的收支实际数以及占全年收支的百分比；二是调整口径，特别是对企事业单位隶属关系的改变，重点税源纳税环节的转移，税率的调整和征免的变更等因素要加以调整，使各期的数字有可比性；三是检查上期、上年同期收支中的特殊情况，对大额的多交或退库以及较集中的查补、催交入库等不可比因素，在对比分析时要加以说明。

2. 加强部门之间的联系，互通信息，从多方面掌握资料。这种联系主要有以下三个方面：

（1）加强与国民经济管理部门和预算执行有关机构的联系。如，统计局、中国人民银行、国库等，通过定期的联系，掌握国民经济计划执行情况、银行信贷计划执行情况、预算收支执行情况等方面的资料。

（2）加强财政部门上下级之间的联系。在逐级分析检查的基础上，可以指定若干重点地区的财政部门按期报送预算收支执行情况简报；根据各个时期的任务和要求，组织所属财政部门进行专题调查；定期召开预算执行情况检查碰头会，共同分析问题，研究解决办法，等等。通过这些办法，把各地区的预算执行情况和问题集中起来，使上级的分析检查具有更为广泛的基础。

（3）加强财政部门内部各职能单位之间的联系。在预算执行过程中，大量的、具体的管理工作是由财政部门内部财务、税收等单位负责的。所以，预算执行情况的分析检查必须与各项财务收支计划执行情况和税收计划执行情况的分析检查紧密配合，才能更好。

三、国家预算执行管理中的基础工作

预算管理的基础工作主要由预算会计、国库业务和财政统计三项组成。预算会计和国库业务处在预算管理的最前沿。预算计划的确立、预算执行的监督和总结都要落实在基础工作中，同时从基础工作中取得数据，获得信息和反馈。基础工作是预算收支数字产生的基础；是集中和分配预算资金的工具；预算执行检查分析和监督的基础。

（一）预算会计

1. 预算会计体系。预算会计是各级财政部门、行政单位、事业单位对国家预算执行过程中的资金活动及其结果进行反映与控制的一种管理活动，是国家的宏观信息管理系统。1998年改革后的预算会计体系按会计的执行主体形成三大组成系统，包括政府财政总预算会计系统、行政单位预算会计系统和事业单位预算会计系统。预算会计管理强调集中统一性和规范性，由国家统一制定会计制度。

2. 预算会计管理体制。预算会计管理体制是指预算会计机构和会计人员的归属等管理模式和方法。

（1）分散管理模式。即会计机构和人员的分散管理模式，其特征是：一是会计机构分散设置在各个单位。二是会计人员隶属于所在服务单位，直接对单位领导负责，不对政府负责。

（2）集中管理模式。即会计机构和人员的集中管理模式。如政府委派制是由政府向其所属单位统一委派会计人员，进行统一管理的一种会计人员管理制度。

集中管理模式的特征是：一是会计机构集中由会计管理机构统一设置，可对各单位实行统一核算；或对各单位实行分户核算。二是会计人员由会计管理机构统一管理，不再隶属于其所在的服务单位，不受单位领导控制，能较好地完成监督职能，减少经济违纪犯罪行为。

3. 预算会计的核算方式：一是预算会计科目。由国家统一制定，按会计执行主体的性质不同设置会计科目，并按会计要素分为资产、负债、净资产、收入和支出五类。二是实行借贷复式记账法。三是平衡公式。静态公式：资产－负债＝净资产；动态公式：收入－支出＝结余；基本公式：资产＋支出＝负债＋净资产＋收入。四是会计报表。改革后由资产负债表、收支表等代替原资金活动情况表、拨入经费增减情况表等，并要求编制报表说明书。五是合并预算内、外资金，实行统一核算和管理。

（二）财政统计

财政统计是对财政预算信息按一定的标准或口径进行归类整理的方法，是财政政策制定、财政经济形势分析和宏观调控的重要依据，也是社会经济统计体系中的一种专业统计。运用财政统计形成的从历史到现状、从财政到经济的系统的综合资料，可以分析和揭示预算管理中存在的问题，为有效地进行预算监督提供科学的数字根据。

1. 政府财政统计的要求。政府财政统计（简称 GFS）是由国际货币基金组织（IMF）首创的国际标准财政统计方法，目前已被所有的国际机构和绝大多数国家采用。其基本要求：一是根据国民账户体系（简称 SNA）界定政府范畴；二是财政统计对象为政府的全部资金流量，而不仅仅是预算收支活动，将预算外资金和社会保障基金也纳入财政统计范围；三是借鉴国际标准分类方法，制定财政统计分类标准，将政府资金流量按政府职能和经济性质等进行多角度和交叉分类。

2. 政府财政统计范围按一般政府机构界定。国际货币基金组织对政府财政统计范围的界定方法是，只有非金融公共部门的单位才能划入 GFS 范围，公共金融企业不包括在 GFS 的统计范围内。根据国际货币基金组织《政府财政统计手册》的定义，政府是指在一国领土或管辖范围内通过政治或法律程序建立的、具有强制性和垄断权的、制定和实施公共政策的机构或单位，其主要职责是为社会大多数人提供非商业性公共服务。

国际货币基金组织对 GFS 具体界定的范围包括：一是主要执行非商业性职能的部门、机构和组织；二是由政府征集收入或提供资金并为社会大多数人提供社会保障服务的机构；三是全部由政府投资且只为政府雇员提供养老金服务的养老基金组织；四是为满足政府部门的某种需要而执行一些辅助政府职能的机构（可以在规定范围内对公众进行小规模销售活动），如政府部门的印刷厂；五是少数财政性金融机构，其特点是信贷资金全部来源于政府部门，不以储蓄存款方式向社会筹集资金，其收入自动流向政府的贷款机构，类似于我国的政策性银行；六是经营资本全部或大部分来自政府部门并由政府控制的其他非营利性机构或主要为政府服务的机构；七是在多个国家拥有征税权的超国家当局，目前只有欧共体。

为正确反映国家公司（包括政府拥有或控股的公司）对国民经济的影响，同时与联合国 SNA 体系保持一致，澳大利亚 GFS 的统计范围扩大到公共贸易企业。IMF 的 GFS 则不包括公共贸易企业。

3. 政府财政统计的对象。GFS 的统计对象是政府部门的全部资金流量，即流入政府的资金和流出政府的资金。

流入政府的资金流量有多种形式，可以是强制性的、不需偿还的税收，也可以是罚款收入、国有资产出售收入、贷款利息收入、贷款本金偿

还收入、发债收入或其他借款收入等。

流出政府的资金流量同样具有不同的性质和目的，如工资劳务支出、物资设备购置支出、贷款支出、股票证券投资支出、偿还借款本息、预付款等。而且政府的资金活动是由成千上万笔单独交易完成的，每笔交易的目的和来源不同，使用去向和性质各异。

4. 政府财政统计的分类方法。要将大量的信息整理成社会各界需要的统计资料，回报公众对政府财政资金来源和使用的关注，必须有科学的统计分类方法。

统计分类办法应从不同的角度对政府部门的财政资金流量进行统计说明。如澳大利亚 GFS 使用的四种分类方法是：经济性质分类、政府目标分类、税收和收费及罚款分类、固定资产分类。此外，还有一些专项统计分类方法，如教育支出、科技支出、社会支出、农业支出、制造业支出、直接税、间接税、债券种类分类、债务期限分类等。

记账、算账、报账是预算会计、国库业务、财政统计的经常性工作，通过科学的、系统的会计记录和定期的会计报表、国库报表和统计报表，可以提供各项预算执行数字和资料，提供经济、财务计划执行的数字和资料，从而可以经常地、具体地检查和分析预算执行的情况，及时发现问题，采取措施。

四、“金财工程”的建设

（一）“政府财政管理信息系统”定名为“金财工程”

“金财工程”为国家电子政务的重点工程之一。“金财工程”是利用先进的信息网络技术，支撑预算管理、国库集中收付和财政经济景气预测等核心业务的政府财政综合管理信息系统。“金财工程”以财政系统纵横向三级网络为支撑，以细化的部门预算为基础，以所有财政收支全部进入国库单一账户为基本模式，以预算指标、用款计划和采购订单为预算执行的主要控制机制，以出纳环节高度集中并实现国库资金的有效调度为特征，以实现财政收支全过程监管、提高财政资金使用效益为目标。

（二）“金财工程”的体系

按照系统工程规划设计，“金财工程”建设共分为业务应用系统、信

息网络系统和安全保障体系三个方面，即以应用为中心，以网络为支撑，以安全为保障。

1. 财政业务应用系统。这主要指预算管理系统、国库支付管理系统、总账管理系统、现金管理系统、工资统一发放管理系统、国债管理系统、政府采购管理系统、固定资产管理系统、收入管理系统、财政经济景气分析系统、标准代码系统和外部接口系统共 12 个业务管理系统。如图 5—12 所示：

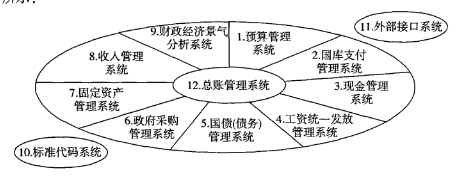


图 5—12　财政业务应用系统

（1）预算管理系统。该系统实现各级财政资金使用部门和各级财政管理部门的预算编制、预算审核、预算调整的规范化和科学化的管理，支持基本预算支出和项目预算支出的部门预算编制，能完成预算控制数编制及预算批复，支持预算科目新体系，系统通过数据库实现与国库支付管理、现金管理、收入管理、政府采购、宏观经济预测等系统的数据共享。

预算管理系统包括部门预算管理系统、预算指标管理系统、定员定额管理系统、中央对地方专项拨款管理系统、地方预算汇总管理系统、转移支付测算管理系统、全国预算汇总管理系统、非贸易非经营性外汇管理系统等 8 个子系统。

（2）国库支付管理系统。该系统主要按照财政国库集中收付管理制度改革的要求，完成财政资金使用过程中的分月用款计划管理、支付管理、采购订单管理、账务管理和预算执行分析管理等，并实现与现金管理、预算管理、收入管理、国债管理、政府采购、宏观经济预测等系统的数据共享。

国库支付管理系统有国库集中支付管理系统、总账管理系统、分月用款计划管理系统、预算单位财政资金支付管理系统等四个子系统。

（3）现金管理系统。该系统对国库现金账进行实时管理，并实现与国库支付管理、收入管理、国债管理、政府采购等系统的数据共享。主要功能模块包括与人民银行国库局以及与商业银行连接的支付对账系统、现金流预测系统，可实现在现金流总体控制条件下的支付授权。

（4）工资统一发放管理系统。该系统存储财政供养人员的基本信息、工资结构，并通过国库单一账户来管理和发放每个人的工资。通过系统的内部控制机制和财政、人事部门、编制机构的三方核对，能有效防止个人工资虚增冒领的现象。具备工资调整测算功能，具有与银行的接口，能够通过代理银行直接将工资发放到个人账户。该系统还将拓展用于住房补贴、住房公积金、个人医疗费的直接支付，并提供对外个人工资信息的网上授权查询功能。

（5）国债管理系统。该系统具有对国债发行计划、国债发行及清偿进行管理、国债风险评估、国债经济效益分析等功能。并实现与预算管理、国库支付管理、现金管理、宏观经济预测等系统的数据共享。该系统包括国债发行计划系统、国债发行及清偿管理系统、国债风险评估系统、国债经济效益分析系统等四个子系统。

（6）政府采购管理系统。以网络化和电子商务的先进技术手段支持政府采购业务流程，并实现与预算管理中的政府采购预算、国库支付中的采购订单相连接，与固定资产管理等系统实现数据共享。政府采购管理系统的核心由采购项目管理系统、政府采购信息发布系统、政府采购订单管理系统、政府采购审计监督系统四部分组成。

（7）固定资产管理系统。该系统用于建立固定资产总分类账，支持固定资产添置、折旧、重估、报废等管理工作，实时更新和维护固定资产数据库，并实现与国库总分类账、政府采购等系统的数据共享。

（8）收入管理系统。该系统主要管理预算内收入和预算外非税收入，并实现与预算编制、国库支付管理、现金管理、宏观经济预测等系统的数据共享。该系统的预算内收入系统将与税务、海关连接，具有退税管理功能。预算外非税收入系统是执行“收支两条线”，实现综合预算的关键，也是收入管理系统的主体部分。

（9）财政经济景气分析系统。该系统以财政数据库的数据为基础，

综合国内外宏观经济数据，建立财政收支分析预测模型、财政监测预警模型、政策分析模型、宏观经济预测模型、宏观经济景气与监测模型，科学、全面地掌握宏观经济和财政收支增减因素，合理控制债务规模，为政府财政预算编制、财政支出管理、财政政策调整提供辅助决策依据。

（10）标准代码系统。为实现“金财工程”各系统间的信息共享，必须首先建立规范、统一的数据标准。进一步扩充完善《财政信息分类与代码》，统一规范基础数据指标体系，建立财政业务各环节的主题数据表，对财政应用基础数据按主题进行科学定义和分解（元数据化），在此基础上建立“金财工程”核心数据模型。

（11）外部接口系统。“金财工程”需要与税务、海关、人民银行国库、代理商业银行进行信息交换和业务连接，需要与发改委、卫生、民政、统计等综合经济部门和管理部门相连接，通过对外接口向国务院、人大财经委、各综合经济管理部门提供相关信息。

（12）总账管理系统。该系统是“金财工程”数据存储及管理的核心。既管理收入账，又管理支出账。利用该系统，可分解出每个部门、每个预算单位的明细账目。总分类账系统将完整记录国库单一账户收入、支付的每一笔资金的详细信息，真正实现一级财政一本账管理。

2. 网络系统。建立一个覆盖全国各级财政部门和财政资金使用部门的纵横向三级网络系统，包括本级局域网、纵向连接各级财政部门的广域网和横向连接同级各预算单位、国库、银行、税收等相关职能部门的城域网。纵向上，建设财政部连接各省（区、市）财政厅（局）的一级骨干网，省级财政连接各市（地、州）级财政的二级骨干网，市（地、州）级财政连接县级财政的三级骨干网；横向上，实现各级财政部门与同级预算单位、人民银行、代理银行等部门的连接。建立政府财政管理信息系统的运行基础，以支撑财政核心业务应用。网络结构如图 5—13 所示。

为了确保“金财工程”高效、稳定、可靠运行，需要提供对网络、系统、数据进行有效管理和监控的手段，实现财政部网络中心、省级网络中心的计算机系统硬件、操作系统、数据库平台的两级集中管理。

3. 安全保障体系。建立统一的安全体系是“金财工程”建设的一个重要方面，要实现全系统的应用安全、系统安全、网络安全和物理安全的

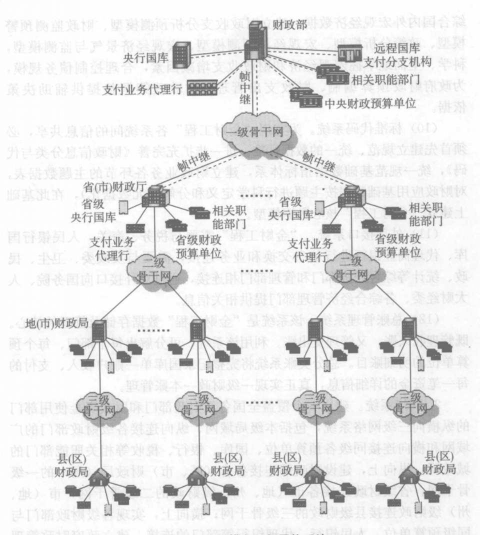


图 5—13　纵横向三级网络系统

统一管理，重点建设以认证中心、数据加密为核心的应用安全平台，制定相应的安全管理制度，为“金财工程”提供统一有效的安全保障体系，确保“金财工程”应用系统高效、稳定运行。

按照高可靠性和高标准的故障恢复能力，建立完善的备份与恢复系统。做好现场备份、同城备份及异地备份。待“电子签名”等具备法律依据，可以采用无纸化的网上支付及收缴时，采用实时模式灾难恢复技术，

建立一个高度可靠和高度可用的系统。

（三）建设"金财工程"的重大意义

"金财工程"是财政工作信息化和财政管理现代化的必然要求。它的建立与实施将管理超过全国 GDP 20%的资金流动，对于加快社会主义市场经济体制的建立和促进国民经济管理的现代化，规范财政预算管理，提高国库资金使用效率，增强财政决策的科学性和财政工作的透明度，加强廉政建设，实现依法理财等都具有十分重要的意义。

1. 建立与实施"金财工程"是我国财政管理工作与时俱进和高效运行的要求。信息化是现代化社会发展的重要特征与必然要求。政府财政管理信息系统是目前世界上主要市场经济国家政府信息管理系统的核心之一。2000 年度美国财政部的联邦政府国库支付系统除国防支出外，包括社会保障基金和退税在内的全部 9 亿笔政府开支，总值为 1.2 万亿美元的财政资金都是由管理信息系统通过单一账户支付（其中 70%是以电子支付方式）实现的。因此，建立与实施政府财政管理信息系统，符合我国按市场经济发展和加入世界贸易组织要求，在财政管理方式方法上有利于尽快与国际接轨。"金财工程"的建立与实施适应了这一发展趋势，在全国范围内建立起各地方、各部门之间的电子信息化系统，实现电子信息的传输和所有信息的共享，从而大大提高了整个财政工作的效率。

2. 有利于规范财政收支管理，增加预算编制与执行工作的透明度。预算作为政府的财政收支计划，是政府筹集和使用集中性财政资金的重要分配杠杆，体现政府集中性的财政分配关系，是政府实现其职能的重要工具。按照市场经济体制的规律和建立公共财政体系的要求，预算编制与执行必须真实、统一与公开。建立与实施"金财工程"，将详细记录每个用款单位每一笔财政资金收支的运行状态，大大减少了预算执行的随意性，因此，它不是传统意义上只能做"事后"记账处理的一般财务系统，而是带有"事前"控制机制的政府财政"资源型"管理系统，也是自动化程度较高，依法理财的系统。它的建立与实施可以从根本上防止财政资金的体外运行和沉淀。既能对财政部门的管理工作进行规范，又能对支出部门的预算执行行为进行有效监督，从源头上预防腐败现象的发生。

3. 提高国家宏观经济决策水平的需要。宏观经济分析与决策是对国民经济整体运行状况进行的分析和相应采取的财政、货币政策，是整个宏观经济政策制定的基础，也是进行宏观经济管理的前提。财政是国家职能

的重要组成部分，财政政策是国家宏观调控的一个重要工具。“金财工程”的建立与实施可以完整地保存宏观经济分析和预算执行各方面的数据，为整个财政管理工作提供准确、适时的财务信息，从而促进宏观经济预警模型、收支测算模型、现金预测模型分析等模型的建立，既为决策的科学化提供数据保障，又为各种财政管理工作提供科学的分析依据。

（四）“金财工程”的建设原则

“金财工程”建设规模庞大、安全要求高、实施周期长、涉及面广。需要精心组织、协调各方。在实施过程中，需要遵循以下原则：

1. 坚持为财政业务服务的原则。服务财政业务特别是服务财政改革是信息化建设的出发点和归宿。财政信息化建设只有服务和服从于财政业务，才有生命力，才能发挥作用，才有存在的必要。同时，财政业务工作只有借助于现代化手段才能得到更强有力的支撑和实现管理方式上的重大改变。“金财工程”只能根据财政业务需求来开发建设，把信息技术真正融入财政工作之中，从而实现科学理财、规范理财。应立足于现行财政政策和管理体制，同时为将来财政改革和业务发展留有余地。

2. 坚持“五统一”原则。“金财工程”是一项复杂的、技术性很强的系统工程，涉及财政改革与管理工作的方方面面，只有严格遵循“统一领导、统一规划、统一技术标准、统一系统平台和统一组织实施”的原则，才能发挥预期作用，避免重复建设，减少损失浪费。

3. 坚持先进性与实用性相结合的原则。财政业务改革有一个循序渐进、逐步深化到位的过程。“金财工程”建设要充分考虑这个现实，科学合理地制定实施步骤与进度，正确处理好先进与实用的关系。既要考虑现实财政业务工作的情况，又要放眼长远，坚持高标准，留有接口，为日后根据信息技术发展的最新动态和财政业务发展的需要进行软件升级打下基础。

4. 坚持建设与应用并举的原则。网络建设和网络应用是财政信息化建设相辅相成、紧密相关的两个方面。四通八达的计算机网络，可为网络应用奠定良好的基础，为实现信息资源共享和管理手段的科学化创造条件。搞好网络应用，可使网络资源得到充分利用，尽快发挥网络的效益。在建设“金财工程”的过程中要牢牢把握“应用”这个核心，全面提高各业务信息系统和计算机网络的运用效率，使“金财工程”尽快发挥作用。

五、国家预算执行的检查分析

预算执行情况检查和分析是国家各级预算执行机关通过采取多种形式和方法，对国家预算资金的筹集、分配和使用的活动情况进行的检查和分析。国家预算执行情况的检查、分析是保证实现预算收支任务、加强预算管理，促进国民经济协调发展的一个重要环节。

（一）检查分析的主要内容

预算执行政策性强，涉及面广，除了分析预算收支执行情况外，还要对影响国家预算收支发展变化的相关因素进行分析。

1. 预算政策的实施情况。一是要分析是否贯彻了党和国家的方针政策和重大措施。二是要分析贯彻了这些政策、措施后，对预算收支任务的完成有什么具体影响，以便于及时调整预算，组织预算新的平衡。三是从贯彻方针政策方面检查各级收支情况，做到收入按政策，支出按计划；追加追减符合规定程序；各项收支管理制度切实遵守执行等等。

2. 主要收支项目的完成情况。一是各项收入是否及时、足额地纳入国库。一般把工商税收和利润上缴收入作为分析和检查的重点，并按规定划归各级预算。二是预算拨付是否合理，有无违反国家财经纪律和制度的现象，各项预算支出进度与各项生产建设以及事业行政计划的完成情况是否相适应；检查资金使用效果和定员定额情况以及存在的问题。三是影响国家预算主要收支项目完成情况的原因。包括重要经济指标的完成情况、国家宏观经济政策的变化、国家重大经济措施的出台等，还包括影响收入或支出的直接因素，如影响企业利润的因素就有企业产量、产值、成本、税率、价格、产品结构等众多直接因素。

3. 预算收支平衡和综合平衡的态势。预算、信贷、外汇和物资四者之间有着密切的联系，涉及商品可供量与社会购买力之间的平衡，以预算收支平衡为核心的综合平衡是国家预算是否顺利执行的重要标志，因而是预算检查分析的工作重点。不仅要分析检查预算收支本身的平衡，还要根据国家政治、经济等形势发展的客观需要，结合银行信贷、外汇收支组织综合平衡。此外，在税率、信贷、外汇三方面收支平衡的前提下，组织它们与物资供求之间的平衡，以便进行调整，保证它们之间的协调和平衡。

（二）国家预算执行检查分析的方法

预算收支指标表现的经济现象之间具有一定的因果关系，预算检查分析对这些因果关系不仅从本质上认识预算资金的运动进行定性分析，还应进行定量分析。量的分析建立在质的分析基础上，最常用的是比较法和因素法。

1. 比较分析法。比较法简便易学，能通过对事物数量的对比分析在总体上揭示其内在的矛盾，采取措施，使预算计划得以圆满实现。比较法将预算指标和决算指标对比，本期实际完成指标和前期实际完成指标对比，地区、部门、企业之间实际完成指标对比等等。

比较法只能用于同质指标间的数量对比，如果某项差异只受一个因素影响，则通过指标对比分析，就可以制定该因素对差异的影响程度。由于比较法无法分析诸变化因素对预算和实际差异的影响程度，限制了检查分析的广度和深度。

现以情况基本相同的两个地区预算完成情况的检查分析为例说明比较分析法的应用，见表 5—2。

表 5—2　　甲、乙两地区预算收入执行情况对比表　　单位：亿元

指标 部门	预算数①	实际完成数②	差异	
			绝对数③	相对数（%） ④=③÷①
甲	400	360	−40	−10
乙	360	450	＋90	＋25

甲地区的基础比乙地区好，但预算完成情况却不好，少完成预算收入10%，计 40 亿元；乙地区超额完成预算收入 25%，计 90 亿元。乙地区比甲地区预算收入完成得好。

2. 因素分析法。采用比较法确定了各种差异之后，还应分析引起差异的因素，衡量诸因素对差异的影响程度，如果某项差异是受多因素交叉作用影响的结果，则需用因素法确定各因素对差异的影响程度。

因素法是对某一事物分析其内在诸矛盾交叉作用影响程度的一种方法。它通过对组成某一经济指标诸因素的顺序分析，用数值来测定由于诸因素变化对产生差异的影响程度。只要顺次地把其中一个因素视为可变，

把其他因素视为不变，就会得到任何一种可能的组合结果。因素法的基本原理可概括为“依次替换，顺序分析”：

预　　算：$A \times B \times C = D$

一次替换：$A_1 \times B \times C = D_1$

二次替换：$A_1 \times B_1 \times C = D_2$

三次替换：$A_1 \times B_1 \times C_1 = D_3$

D_1 与 D 比较，二者之差表示由于 A 因素发生变动而产生的影响；

D_2 与 D_1 比较，二者之差表示由于 B 因素发生变动而产生的影响；

D_2 与 D_3 比较，二者之差表示由于 C 因素发生变动而产生的影响。

最后，提出判断性评语。

在实际操作时，事先要严格规定诸因素的排列顺序，并在不同时期均按既定排列顺序分析才具有可比性，才能得到正确的组合结果，否则，因素失真，得到的是错误的组合结果。

国家预算执行检查分析的形式包括定期检查分析、专题检查分析和典型调查分析。

所有执行国家预算的机关都必须对本地区、本部门、本单位预算执行情况进行认真的检查分析。各部门、各单位应将本部门、本单位的预算执行情况按规定及时报同级财政部门。各级地方财政部门应当将本地区预算执行情况的检查分析报告，及时报送同级人民政府和上级财政部门。各省（市、区）以及有关重点城市的财政部门，都必须将其预算执行情况的检查分析报告，按规定及时报送财政部。财政部对于全国预算收支执行情况的检查分析报告，在报送国务院和中央有关部门的同时，也要抄送各省（市、区），供各地区在组织预算执行工作时参考。

［本章提要］

预算执行的依据是“法”，主要包括年度预算，《预算法》以及有关的法律、法规和制度。

预算由行政领导机关、职能部门及各专门机构系统执行，实行统一领导，分工负责。

预算收入缴库方式有就地缴库、集中缴库和自收汇缴三种；缴库依据包括按计划数和实际数缴库。

预算拨款原则包括坚持按预算、计划，按事业进度，按核定用途和按

预算级次拨款。预算拨款方式分划拨资金和限额拨款。

国库是办理预算资金收纳和库款支拨，执行政府预算的重要职能机关。国库体制分为独立国库制，委托国库制和银行制三种。我国实行委托国库制。

我国长期实行分级分散收付制度，改革方向是建立国库集中收付制度。国库集中收付制度的主要内容包括四类账户体系；重点是规范支出拨付程序，支付方式分财政直接支付和财政授权支付资金两类，实质是改革财政资金管理，特点是“四个不变”；收入按不同类型实施直接缴库和集中汇缴两种收款方式。

政府采购的实质是规范政府行为，具有公共性的特点。政府采购方式包括招标采购和非招标采购；我国政府采购方式的创新是采取协议供货和定点采购制度。政府采购模式包括集中采购和分散采购，我国的改革取向是扩大集中采购，形成集中与分散相结合的采购模式。政府采购预算执行的起点是编制政府采购计划。

双增双节是平衡预算的根本途径。预算收支季度计划和调整、调剂预算是组织平衡的重要内容。预算管理的基础工作主要包括预算会计、国库业务和财政统计三项。

预算执行信息是各类情报的总称，包括数据信息、文字信息和语言信息。预算执行报告制度就是定期以报表和文字反映国家预算收支执行情况的制度。报表按时间划分为旬报、月报、季报和年报；按种类分为财政总预算报表、国库收支项目电报、国营企业报表、工商税收报表、海关税收报表、基本建设支出报表和单位预算报表等。

金财工程包括业务应用系统、信息、网络系统和安全保障体系。

检查分析方法包括比较法和因素法；方式主要有定期、专题和典型调查分析。

[关键词]

国库集中收付制度，政府采购制度，预算变更，金财工程

[思考与练习题]

1. 简述国家预算执行的依据。
2. 试述我国国家预算执行的组织体系。

3. 说明预算收入的缴库依据、方式、方法和凭证。
4. 试述我国预算收入的退库范围、程序和审批权限。
5. 预算支出的付款方式有哪两种。
6. 说明我国现行的国库体制改革。
7. 我国传统的财政资金分散支付制度存在哪些弊端?
8. 说明国库单一账户制度的含义及其作用。
9. 国库单一账户体系是由哪些账户构成的?
10. 财政直接支付的含义、范围和运行流程。
11. 试说明财政授权支付的含义、范围和运行流程。
12. 我国政府收入收缴方式及其改革。
13. 简述政府采购的特点、应该遵循的基本原则。
14. 传统的分散采购模式具有哪些缺陷?
15. 试述我国政府采购模式的选择。
16. 政府采购方式及其适用范围。
17. 政府采购预算的编制方法。
18. 政府采购资金可采取的拨付方式有哪些?
19. 政府采购计划和政府采购预算的关系如何?
20. 简述政府采购的程序。
21. 我国政府采购的管理体制及其完善的取向。
22. 试述预算调整和预算调剂的含义、方法。
23. 预算执行报告制度的构成如何?
24. 金财工程的建设体系如何构成。
25. 试说明国家预算执行检查分析的内容、方法和形式。

第六章 公债的管理

第一节　公债概述

一、公债的意义

（一）公债的含义：公债是债券的一个种类

在市场经济条件下，以货币借贷形成的货币信用是一种普遍的现象，企业和个人会在特定情况下或因特定需要而借入款项。同样地，政府也会利用货币信用来满足其特定的支出需要。政府的这种借贷行为构成了以政府为债务人的特殊货币信用关系。

债券就是国家政府、金融机构、企业等机构直接向社会借债筹措资金时，向投资者发行并且承诺按规定利率支付利息并按约定条件偿还本金的债权债务凭证。债券作为证明债权债务关系的凭证，一

般用具有一定格式的票面形式来表现。通常，债券票面上基本标明的内容要素有票面价值、还本期限、债券利率和发行人名称。

公债为"公共债务"，即政府债务。这种债务是由政府为解决正常预算收入的不足，为筹措资金，以信用形式向投资者出具的书面借款凭证，承诺在一定时期内按约定的条件，按期支付利息和到期归还本金，包括在国内外的借款而形成的债务。

（二）公债的特点

公债作为特定的财政收入范畴，与其他财政收入相比，具有自身的一些特点。

1. 有偿性。公债要还本付息，公债收入的取得是以按期向债权人偿还本金并按预定利率计付利息为前提的，并以此吸引社会各界认购。国家通过发行公债，取得的只是资金在一定时期内的使用权。而以税收、国有资产收益等形式取得的财政收入，国家拥有所有权，对缴付者不承担偿还义务。债务的有偿性使政府举债应当控制在一定限度内，否则可能造成以后因偿债负担引发的经济问题。

2. 自愿性。发行公债，以公债认购人自愿为前提，不具有强制性。人们是否认购公债、认购何种公债以及认购多少，可视各自的情况自主决定。在一般情况下，国家不能对此作强制性要求，否则违背货币信用关系的基本准则。而税收是依据税法的规定强制征收的，国家资产收益的取得则以国有资产所有权为依托，国有资产占有、使用者有义务按规定向国家提供其部分纯收入。从投资的观点看，税收筹资是政府的"强制储蓄"，而公债筹资则是政府将部分社会储蓄资金以自愿方式向公共领域集中的一种再分配。

3. 灵活性。国家可根据预算收支、宏观调控、经济建设等需要，决定在预算年度内是否发行公债、发行多少公债及公债发行的条件，而不需要以立法形式预先规定发行标准。而税收的课征对象、征收标准、征纳方式等是由税收法律和征收条例预先规定的，在征收过程中不能随意更改。国有资产收益的收取要以国有资产管理体制和国有资产收入分配制度为依据，也有相对的稳定性。

4. 信用性。公债是政府凭借其信誉，以政府作为债务人的身份，采取有借有还的信用方式所筹集的资金。国家公债是一种公共信用，必须遵守信用原则。发行公债的政府与公债认购人在法律上处于平等地位。

5. 安全性高。由于债券发行时就约定了到期后可以支付本金和利息，故对于投资者而言，其收益稳定、安全性高。特别是对于国债来说，其本金及利息的给付是由政府提供担保的，几乎没有什么风险，是具有较高安全性的一种投资方式。

6. 收益稳定性。债券的投资收益虽然受到诸多因素的影响，但是债券本质上是一种固定收益工具，其价格不会像股票一样出现过大的波动，因此其收益是相对固定的，投资风险也较小，适合于想获取固定收入的投资者。我国债券的利率高于银行存款的利率，投资者投资于债券不仅可以获得高于银行存款的稳定的利息收入；而且可以利用债券价格的变动买卖债券，赚取价差。

7. 流动性强。上市债券具有较好的流动性。当债券持有人急需资金时，可以在交易市场随时卖出，而且随着金融市场的进一步开放，债券的流动性将会不断加强。

相对于股票、外汇来说，国债风险较小、收益较为稳定，相对于储蓄又有利率高、免征税的优点。因此，随着居民投资理财意识的增强，国债也日益受到“宠爱”。

二、公债的功效

（一）公债的财政功能

1. 弥补财政赤字，推进经费预算平衡。从资金运动的角度看，有资金运用即应有相应的资金来源，资金运用和资金来源应该是自动平衡的。但因为将部分财政收入进行了特殊处理，政府收支不平衡就成为一个经常可能出现的现象，如果支出大于收入，便产生赤字，就出现了财政赤字及弥补的问题。

公债收入的取得以还本付息为前提，在预算管理上，各国一般把它视为非经常性或非正常性收入，将其独立于一般财政收入之外，专门用于平衡预算收支差额。

维持政府机构和各项公共事业正常运转的经费支出为社会经费性支出，不形成任何资产，也不为政府带来直接收益。严格来说，这类支出应由税收收入来保障，若以借债方式供应资金，所积累的债务必须由未来的税收收入作为清偿来源。在经济总量不变的情况下，这意味着减少政府对

未来税收的可支配份额，或提高纳税人未来的税负水平，其消极影响是显而易见的。因此，除了特殊情况外，各国均尽量避免此类公债的发行。

2. 为政府投资筹集必要的财政资金，用于资本项目。投资是经济增长的推动力，也是进行结构调整的有效手段。政府投资是社会总投资的组成部分，其范围主要是公共工程、基础设施和基础产业。对于经济相对落后的发展中国家，通过政府集中财力进行重点建设，是加快经济发展、改善经济结构的重要途径。因为在经济较为落后的情况下，依靠民间资本积累或引进外资，在短期内很难满足那些规模大、建设周期长、投资风险高的大型基础性建设项目的资金需要。

在采用复式预算制度的国家，公债收入一般以进入资本性（建设性）预算为主，这也就突出了公债筹集建设资金的功能。有的国家在公债发行时，对所发行公债的具体用途就已做出明确规定，如我国从 1987 年开始发行的重点建设债券和重点企业债券（其中包括电力债券、钢铁债券、石油化工债券和有色金属债券等）；再如日本在法律上将公债明确分为两种，一是建设公债，一是赤字公债。

（二）市场经济条件下，公债的金融功能

1. 形成市场基准利率。利率是整个金融市场的核心价格，对股票市场、期货市场、外汇市场等市场上金融工具的定价均产生重要影响。公债是一种收入稳定、风险极低的投资工具，这一特性使得公债利率处于整个利率体系的核心环节，成为其他金融工具定价的基础。公债的发行与交易有助于形成市场基准利率。公债的发行将影响金融市场上的资金供求状况，从而引起利率的升降。在公债市场充分发展的条件下，某种期限公债发行时的票面利率就代表了当时市场利率的预期水平，而公债在二级市场上交易价格的变化，又能够及时地反映出市场对未来利率预期的变化。

2. 作为机构投资者短期融资的工具。公债的信用风险极低，机构投资者之间可以利用公债这种信誉度最高的标准化证券进行回购交易，达到调节短期资金余缺、套期保值和加强资产管理的目的。

（三）公债的经济功能

1. 财政政策和货币政策配合的结合点。自从国债产生以来，国债的功能逐步由弥补政府财力不足的手段日益演变为介入资本市场、配合货币政策调控宏观经济的有效工具。首先，扩大公债的发行规模是国家实施积极财政政策的主要手段。其次，公债，特别是短期公债，是中央银行进行

公开市场操作的合适工具。公债的总量、结构对公开市场操作的效果有重要的影响。如果公债规模过小，中央银行在公开市场上的操作对货币供应量的控制能力就非常有限，不足以使利率水平的变化达到中央银行的要求；如果公债品种单一，持有者结构不合理，中小投资者持有公债比例过大，公开市场操作就很难进行。

2. 调节和稳定宏观经济的手段。随着社会经济的发展，国家的职能相应扩大，古典经济学家所描述的“夜警政府”已不复存在。在现代社会，防止经济波动、保持供需平衡是国家的一项重要职能，而通过政府举债扩大财政支出，既能调节资源配置，协调公共生产与私人生产、公共需求与私人需求之间的关系，又能对有效需求的总量施加影响。特别是在有效需求不足时，通过公债发行，使潜在货币购买力转化为现实货币购买力，有利于经济的稳定和持续增长。

公债具有刺激经济、拉动需求、保持宏观经济总量平衡的功效。在失业率上升、经济增长速度下降时，通过增加公债发行，扩大财政支出，可以提高总需求水平和资源利用效率，使经济尽快走出困境，这就是所谓扩张性财政政策对经济的调节作用。实施扩张性财政政策往往与增加公债发行量相联系，它实质上是以预算收支赤字和增加政府债务负担为代价，谋求经济的稳定和持续增长。在这种情况下增发公债，应当说有利于财政长期目标的实现，因为在经济低谷期如果固守财政平衡的观念，实际上是放弃了财政应有的职能，不仅使财政平衡的水平下降，而且不利于未来正常收入的增长，最终财政收支也难以保持平衡。因此，在经济低谷期适度增发公债，是使财政收支变被动为主动的一种措施。

（四）公债的效应

1. 机动效应。公债筹资具有较大的灵活性，成为当代政府机动筹资的可靠方式。弥补赤字的手段除了举借公债外，还有增加税收、向中央银行透支、动用历年结余等多种。但增加税收会加重社会负担，易引起人们的反对，而且增税筹资受既定税制、法律程序约束，不是政府临时增加收入的权宜之计，难以保证一定时期内政府投资增长的需要；向中央银行透支容易扩张货币供应量，通货膨胀会加剧；动用历年结余需视政府过去年度收支情况，若无结余，此手段也无法运用。此时，政府往往不得不利用信用工具在国内外筹集资金，以弥补财政收支的缺口。因此，发行公债常被政府用做弥补赤字、筹措政府投资资金的主要方式，这也是将“负债经

营”引入政府活动领域的基本理由。

2. 正负效应。公债影响的结果具有两面性。公债的影响结果既有积极的一面，也可能产生消极影响，关键在于公债发行规模是否适度、时机是否恰当、用途是否合理。在公债发行看起来必要的情况下，若规模控制不当、所筹资金使用效益不佳，也会导致始料不及的后果，如诱发通货膨胀，使财政陷入债务危机等。一般来说，过高的政府负债会给财政还本付息造成巨大压力，并会导致新的财政赤字，引发更多的公债发行，使财政在债务泥潭中难以自拔。但只要债务规模适度，使用合理，其积极效应是主要的。实际上，若从长期看经济呈持续增长的态势，政府的部分债务并不需要真正偿付，即可用借新债还旧债的方式使原有的债务不断滚存下去；各国政府的债务收入处理方式一般是把当期债务收入先用于清偿到期公债本金，其余额再列入当年预算，弥补预算收支缺口，以致部分政府债务并未真正偿还。

3. 代际效应。公债的发行可能构成政府的债务负担，并对未来的预算收支产生影响。公债收入的偿还性使得要清偿当前债务，必须在未来的预算收入中腾出相应资金来偿债，因而从形式上看，以借债方式满足当前支出需要是对未来收入的提前支用，或者说支取未来的税收。但当前举债对未来预算收支的影响应根据举债的性质和债务资金使用情况作具体分析。一般来说，政府以公债筹资方式进行资本投资，只要规模适当、选项合理，可以增加社会资本总额，提高经济活动水平，从而对未来预算收支产生积极影响。

4. 资产效应。公债可以产生资产效应，化解债务负担。按一般会计标准，与当期产出相关的支出才真正构成一种“损耗”，而与未来产出相关的支出则是一项“资产”。因此，当政府将公债收入安排在资本项目时，意味着资金由货币形态向实物形态转换，实物形态的资产在其存续期内不仅能满足社会的特定需要，而且只要其具有一定的市场价值，就能够作为相应债务的清偿保证。

政府通过债务融资进行的资本投资若能产生收益，并且预期收益高于项目运营成本和债务利息，则举债不仅不构成政府的一种负担，相反，能改善政府未来的收入状况。即使投资项目本身不带来直接收益，但能够改善相关区域的市场条件和经营环境，促进经济以更快的速度发展，增加税收来源，也有助于满足未来的财政需要。当然，若公债规模过大、公债资

金使用效益欠佳，也会产生相反的情况，造成财政的债务拖累，使未来的预算平衡更加困难。

第二节　公债的类别

一、以偿还期限为标准分为短期、中期和长期公债

一般把偿还期限在1年以内的公债称为短期公债，偿还期限在1年以上10年以内的公债称为中期公债，偿还期限在10年以上的公债称为长期公债。短期公债主要用于平衡预算年度内因财政收支进度差异而出现的短期收支缺口，如在某些月份或季度预算支出大于预算收入，而另一些月份或季度则是预算收入大于预算支出，这时，发行短期公债就可以起到调节预算收支进度的季节性差异的作用。中、长期公债除了用于弥补年度财政赤字外，还可为建设周期较长的基础设施或重点投资项目筹措资金，如经济建设公债。

短期公债、中期公债以及长期公债都属于有期公债。在公债发展史上，还曾经出现过一种无期公债。这种公债在发行时并未规定还本期限，债权人平时仅有权按期索取利息，而无权要求清偿，但政府可以随时从市场上买入而将其注销。

二、以公债的流动性为标准的划分

（一）可转让公债和不可转让公债

发行后可在证券市场上交易的公债称为可转让公债。对公债认购者而言，这种公债在持有期间可以通过证券交易机构或银行柜台随时变现，目前各国发行的公债大多属于此类公债。在主要发达国家，可转让公债的发行量一般占全部公债发行量的70%以上。中国近年来在证券交易市场上发行的“记账式”国债即为可转让公债，而通过储蓄系统发行的“凭证式”国债在期满前持有者可在认购点贴现，属于可定向转让公债。

发行后不能在金融证券市场上买卖的公债称为不可转让公债。对公债认购者而言，购买这种公债后必须将其持有至公债偿付期才能兑现（兑付

本息)，如美国的“储蓄券”以及中国 1981—1984 年发行的国库券。由于这类公债不具有流动性，通常利率较高。

(二) 上市和非上市公债

按照在二级市场的流动性，可分为上市和非上市公债。上市公债通常是投资者持有的未到期公债在二级市场上可以流通交易的国家公债券，这类公债往往是无记名、记账式公债。非上市公债则是投资者持有的未到期公债且不能在二级市场上流通交易的国家公债券，这类公债往往是凭证式公债。

目前在我国深沪两个交易所上市的国债现货有十多个品种。相对于非上市国债，上市国债有其自身优势，主要表现在以下几个方面：

1. 流动性强、买卖方便。上市国债由于在交易所上市，参与的投资者较多，因而具有很强的流动性。只要证券交易所开市，投资者随时可以委托买卖。因此，投资者若不打算长期持有某一债券到期兑取本息，则投资于上市国债较好，以保证在卖出时能顺利脱手。

目前证券营业部都开通自助委托，因此，投资上市国债可通过电话、电脑等直接委托买卖，不必像存款或购买非上市国债那样必须亲自到银行或柜台去，既方便又省时。

2. 收益高且稳定。相对于银行存款而言，各上市国债品种均具有高收益性。这种高收益性主要体现在两个方面：一是利率高。上市国债其发行与上市时的收益率都要高于当时的同期银行存款利率。二是在享受与活期存款同样的随时支取（卖出）的方便性的同时，其收益率却比活期存款利率高很多。三是免收利息税。购买国债的投资者利息收入可免交利息税。同时，投资上市国债更有保值增值、抵抗利率下跌带来的风险，使投资者获利丰厚，所以投资国债历来是国内外稳健投资者的首选品种。

此外，一些机构根据债券的收益和流动性的不同将债券区分为投资类和交易类资产进而区别对待，并采取不同的交易策略。

三、以公债的发行本位分为实物公债和货币公债

公债券有一定的面值，有面值就需要有某种计量单位。依照不同的发行本位，公债可以分为实物公债和货币公债。这里的实物公债与实物债券不是同一个含义。实物债券专指具有实物票券的债券，它与无实物票券的

债券（如记账式债券）相对应，而实物公债是指以某种商品实物为本位而发行的公债。如国民党政府曾于 1941 年随田赋征实而征购粮食，除付给少量现款外，搭发粮食库券。政府发行实物公债，主要有两种情况：一是在货币经济不发达时，实物交易占主导地位。二是虽然在货币经济为主的年代，但币值不稳定，为维持债信，增强公债吸引力，发行实物公债。

货币公债是指以某种货币为本位而发行的公债。货币公债又可以进一步分为本币公债和外币公债，本币公债以本国本位币为面值发行，外币公债以外国货币为本位发行。在现代社会，绝大多数公债属于货币公债，实物公债已非常少见。

四、按用途分为赤字公债、建设公债、战争公债和特种公债

政府通过公债筹集的收入，可用于各项开支。根据举借公债的资金使用方向的规定，公债可以分为赤字公债、建设公债、战争公债和特种公债。赤字公债是指用于弥补政府预算赤字的公债。建设公债是指发债筹措的资金用于建设项目。政府的职能有多种，它在社会经济中往往要承担一些大型基础性项目的投资，如修建铁路和公路，这些项目耗资十分巨大，因此常由政府通过举借债务筹集专项资金来建设。战争公债专指用于弥补战争费用的公债。战争时期，军费开支庞大，当使用其他方法已无法再筹集到资金时，政府就有可能以发行公债来弥补。特种公债是指政府为了实施某种特殊政策而发行的公债。随着政府职能的扩大，政府有时为了某个特殊的社会目的而需要大量资金，为此也有可能举借公债。

五、按发行主体分为国债和市政债券

1. 国债。国债是中央政府所借的债，即国家债券。我国的国债专指财政部代表中央政府发行的国家公债，由国家财政信誉作担保，信誉度非常高，历来有“金边债券”之称，稳健型投资者喜欢投资于国债。

2. 地方公债。地方公债是地方政府发行的债券，其中地方政府发行的市政建设债券为市政债券。市政债券可以分为一般责任债券（general obligation bonds）和收入债券（revenue bonds）两大类。一般责任债券并

不与特定项目相联系，其还本付息得到发行政府的信誉和税收支持。收入债券是与特定项目相联系的，其还本付息来自投资项目（如高速公路和机场）的收费，因此其风险要高于一般责任债券。国内目前已出现的一些债券如上海浦东建设债券、济南供水建设债券，已经与国外的收入债券非常类似。未来几年内各大城市开发力度将进一步加快，为市政债券这种融资手段的启动提供了非常有利的环境。我国的资金供给相对宽松，居民储蓄稳步上升。从资金的供应上来看，存在市政债券的发展空间。

六、按利息支付方式分为零息、附息、贴现国债

1. 零息国债。这是指只有在到期日才能领取本金和利息的债券，国债到期时和本息一起一次性付清，利随本清，也可称为到期付息债券。付息的特点一是利息一次性支付，二是国债到期时支付。我国发行的无记名国债一般属于零息国债。零息国债有确定的票面利率，利息额根据面值、利率和偿还期限计算，计算公式是：利息＝面额×票面利率×期限。

2. 附息国债。这是指债券券面上附有息票，定期（一年或者每半年、每季度）在规定的日子按息票利率支付利息，剪息票分期付息的国债。无记名式附息国债附有息票，凭剪息票每年（半年或季）领息；记账式无纸化附息国债无息票，可凭证券账户在分期付息的付息日期内领取利息。附息国债也有规定的票面利率，每次的利息额（以按年取息为例）等于面值与票面利率的乘积。需要指出的是，附息国债的票面利率与相同期限的零息国债相比要低些。

年利息＝本金×利率

到期利息＝年利息×期限

附息国债因分期获取的利息收入可存入银行或购买债券等进行再投资，在国债偿还期限内相当于复利性质的国债。附息国债满足了那些依靠一定资本定期取得收入的投资者需求，丰富了国债市场的品种。国外大部分中长期债券采取附息债券的形式。我国自 1993 年第一次发行附息国债以来，它已成为我国国债的一个重要品种，1996 年推出 10 年期和 7 年期的记账附息国债。

3. 贴现国债，又称贴息发行国债。这是指券面上不含利息或不附有

息票、以贴现方式发行的国债。贴现国债发行价格与票面额的差额即为所得利息。贴现国债票面上不规定利率，其发行价低于票面额，到期按票面额偿还。

从利息支付方式看，贴现国债在国债券面上不附有息票，发行时按规定的折扣率，以低于面额的价格发行，可以看做是利息预付，因而又可称为利息预付债券。贴现国债以低于债券面值的价格发行，到期按面值支付本息；贴现国债的发行价格与其面值的差额即为债券的利息。利率可根据每百元面值贴现国债的发行价和贴现国债的期限计算出来。

计算公式是：

利率＝[(面值－发行价)÷(发行价×期限)]×100%

比如，某人以70元的发行价格认购了面值为100元的5年期贴息债券，那么，在5年到期后，可兑付到100元的现金，其中30元的差价即为债券的利息，年息平均为8.57%，即：[(100—70)÷(70×5)]×100%＝8.57%。

贴现国债一般期限较短，我国1996年推出贴现国债品种。根据财政部1997年的规定，期限在一年以内（不含一年）以贴现方式发行的国债归入贴现国债类别，期限在一年以上以贴现方式发行的国债归入零息国债类别。

此外，按计息方式分类，公债还可分为单利债券、复利债券、累进利率债券。

七、按利率的变化性分为固定利率债券、浮动利率债券

1. 固定利率债券。这是指在发行时规定利率在整个偿还期内不变的债券。固定利率债券不考虑市场变化因素，因而其筹资成本和投资收益可以事先预计，不确定性较小，但债券发行人和投资者仍然必须承担市场利率波动的风险，如果未来市场利率下降，发行人能以更低的利率发行新债券，则原来发行的债券成本就显得相对高昂，而投资者则获得了相对现行市场利率更高的报酬、原来发行的债券价格将上升；反之，如果未来市场利率上升，新发行债券的成本增加，则原来发行的债券成本就显得相对较低，而投资者的报酬则低于购买新债券的收益，原来发行的债券价格将下降。

固定利率债券在不发生信用风险的情况下，其未来现金流——各期利息和到期偿还的本金是预先确定的，应用贴现理论可以依据必要收益率计算它的理论价值；也可以根据买价计算出到期收益率，因为未来现金收益是确定的，所以这里计算出来的是实际收益率。

2. 浮动利率债券。这是指发行时规定债券利率随市场利率定期浮动的债券，也就是说，债券利率在偿还期内可以进行变动和调整。浮动利率债券往往是中长期债券。浮动利率债券的利率通常根据市场基准利率加上一定的利差来确定。美国浮动利率债券的利率水平主要参照 3 月期国债利率，欧洲则主要参照伦敦同业拆借利率（指设在伦敦的银行相互之间短期贷款的利率，该利率被认为是伦敦金融市场利率的基准）。如 1984 年 4 月底，苏联设在英国伦敦的莫斯科国民银行发行了 5 000 万美元的 7 年期浮动利率债券。利率为伦敦同业拆借利率加 0.185%。例如，深交所上市的 101 904 券，即 2000 年记账式（十期）国债就是属于浮动利率债券，期限为 7 年，利息按年支付；票面利率随一年期银行存款利率的变化而浮动，各年付息利率按本付息期起息当日一年期银行存款利率加 0.38%利差确定。

浮动利率债券的种类较多，如规定有利率浮动上、下限的浮动利率债券，规定利率到达指定水平时可以自动转换成固定利率债券的浮动利率债券。附有选择权的浮动利率债券，以及在偿还期的一段时间内实行固定利率，另一段时间内实行浮动利率的混合利率债券等。

由于债券利率随市场利率浮动，采取浮动利率债券形式可以避免债券的实际收益率与市场收益率之间出现任何重大差异，使发行人的成本和投资者的收益与市场变动趋势一致。但债券利率的这种浮动性也使发行人的实际成本和投资者的实际收益带有很大的不确定性，从而导致较高的风险。

八、按券面形式分为无记名式、凭证式和记账式公债

从债券形式来看，我国发行的国债可分为无记名式（实物）国债，凭证式国债和记账式国债三种，其中无记名式国债已不多见，而后两者则为目前的主要形式。我国从 1994 年起主要发行凭证式和记账式两种形式的国债。

1. 无记名式国债。这是一种票面上不记载债权人姓名或单位名称的债券，无记名式国债是以实物债券形式记录债权，券面上标有面额，面值不等，不记名，不挂失，可上市流通，通常又称为实物券或国库券。在发行期内，投资者可直接在销售国债机构的柜台购买。在证券交易所设立账户的投资者，可委托证券公司通过交易系统申购。发行期结束后，实物券持有者可在柜台卖出，也可将实物券交证券交易所托管，再通过交易系统卖出。我国 20 世纪 50 年代发行的国债和从 1981 年起发行的国债主要是无记名式国库券，现已不再发行，并已基本兑完。

无记名式国库券由于不记名、不挂失，其持有的安全性不如凭证式和记账式国库券，但购买手续简便。由于可上市转让，流动性较强。上市转让价格随二级市场的供求状况而定，当市场因素发生变动时，其价格会产生较大波动，因此具有获取较大利润的机会，同时也伴随着一定的风险。一般来说，无记名式国库券更适合金融机构和投资意识较强的购买者。

2. 凭证式国债。这是一种国家储蓄债，以填制“凭证式国债收款凭证”方式记录债权而发行的国债。凭证式国债并非实物券，各大银行网点和邮政储蓄网点均可购买，由发行点填制“凭证式国债收款凭证”，内容包括购买日期、购买人姓名、购买券种、购买金额、身份证号码等，从购买之日起计息。凭证式证券可记名、挂失，不能上市交易流通、随意转让，但变现灵活，提前兑现时按持有期限长短取相应档次的利率计息，各档次利率均高于或等于银行同期存款利率，没有定期储蓄存款提前支取只能按活期计息的风险，价格（本金和利息）不随市场利率而波动。在持有期内，持券人如遇特殊情况需要提取现金，可以到购买网点提前兑取。提前兑取时，除偿还本金外，利息按实际持有天数及相应的利率档次计算，银行（经办机构）按兑付本金收取一定比例的手续费。对于提前兑取的凭证式国债，经办网点还可二次卖出。

凭证式国债类似储蓄又优于储蓄，通常被称为“储蓄式国债”，是以储蓄为目的的投资方式。目前，我国的凭证式国债可到银行各储蓄网点购买，凭证式国债提前兑取收益是提前预知的，无市场风险。因此，购买凭证式国债不失为一种既安全、又灵活、收益适中的理想投资方式，是集国债和储蓄的优点于一体的投资品种。

3. 记账式国债。记账式国债通过交易所交易系统（后扩展到银行）

以记账的方式办理发行。投资者购买记账式国债必须在交易所开立证券账户或国债专用账户，并委托证券机构代理进行。因此，投资者必须拥有证券交易所的证券账户，并在证券经营机构开立资金账户才能购买记账式国债。和凭证式国债不同，记账式国债以记账形式记录债权，通过证券交易所的交易系统发行和交易，投资者购买时并没有得到纸券或凭证，而是在其债券账户上记上一笔，将投资者持有的国债登记于证券账户中，投资者仅取得收据或对账单以证实其所有权。记账式国债可以记名、挂失，可上市转让，价格随行就市，有获取较大利益的可能，也伴随有相当的风险，期限有长有短。

记账式国债的发行和交易均无纸化，其效率高、成本低、安全性好、流动性强，具体特点：一是以无券形式发行可以防止证券的遗失、被窃与伪造，安全性好；二是可上市转让，流动性好；三是期限有长有短，但更适合短期国债的发行；四是记账式国债通过交易所电脑网络发行，从而可降低证券的发行成本；五是上市后价格随行就市，有获取较大收益的可能，但同时也伴随有一定的风险。

目前，我国记账式国债分为两种，一部分是银行自己承销，一部分通过银证通系统由证券公司购买。记账式国债本身因为有国家信用担保，是非常安全的，风险主要在托管过程，客户购买记账式国债后，要托管在券商的交易席位上。按照规定，券商不能挪用进行拆借与回购，但如果券商违规，就有可能给客户带来风险。银证通系统应该非常安全，因为一方面券商的银证通席位是独立的，与其他营业部席位没有交叉，另一方面，银行监管着客户的账户资金，资金与债券分开管理提高了客户资产的安全性。

无记名式、凭证式和记账式三种国债都具备低风险、免税的共性，但也各有特点。在收益性上，无记名式和记账式国债要略好于凭证式国债，通常无记名式和记账式国债的票面利率要略高于相同期限的凭证式国债，但也不尽然，例如，2005 年凭证式（四期）国债首发就高于记账式国债的利率。在安全性上，凭证式国债略好于无记名式国债和记账式国债，后两者中记账式国债又略好些。在流动性上，记账式国债略好于无记名式国债，无记名式国债又略好于凭证式国债。

此外，公债还可依据其他的标准加以分类。如以公债发行价格为标准，按公债券面值定价发行的为平价公债，低于公债券面值定价发行的为

折价公债，高于公债券面值定价发行的为溢价公债。公债以发行地域为标准，可分为国内公债和国外公债；以发行主体为标准，可分为中央公债和地方公债；以举债形式为标准，可分为契约借款和公债券；等等。

九、我国公债的形成与发展

（一）中国公债的历程

1. 1949 年之前中国公债的发行状况。我国首次发行的债券，是 1894 年清政府为支付甲午战争军费的需要，由户部向富商巨贾发行的，当时称作“息借商款”，发行总额为白银 1 100 多万两。甲午战争后，清政府为交付赔款，又发行了公债，总额为白银 1 亿两，当时称为“昭信股票”。

北洋军阀时期，1912—1936 年共发行国债 27 种。在国民党统治时期，1927—1936 年共发行国债 45 亿元。抗日战争时期国民党政府共发行国债 90 亿元。我国新民主主义革命过程中，为了弥补财政收入的不足，各根据地人民政府发行过几十种国债。

2. 1949 年新中国成立以后，中国的公债发行经历了三个阶段。

（1）新中国刚刚建立不久的 1950 年 1 月，为解决新中国的财政困难，发行了总价值约合人民币 2.6 亿元的“人民胜利折实公债”，并于 1956 年 11 月底本息全部还清。

20 世纪 50 年代初期，我国经济基础薄弱，财政收入有限；还要继续支援人民解放战争，迅速统一全国，恢复和发展经济，财政支出较大，同时通货膨胀情况较严重。于是中央人民政府决定举借折实公债，其发行对象是城市工商业者、城乡殷实富户和富有的退职人员，其他社会阶层人士均可自愿购买。人民胜利折实公债的募集与还本付息，均以实物为计算标准，其单位定名为“分”。每“分”按大米 6 市斤、面粉 1.5 市斤、白细布 4 市尺、煤炭 16 市斤的批发价格计算，年息 5 厘，分 5 年偿还。中国人民银行每旬公布牌价，提供计算依据。原定发行 2 亿分，实际发行 1 亿分。该公债不能流通。

（2）1954—1958 年，分五次发行了总额共计为 35.39 亿元的“国家经济建设国债”，并于 1968 年将本息全部还清。我国进入第一个五年计划建设时期以后，为了加速国家经济建设，中央人民政府决定于 1954 年开始连续发行建设公债，发行对象是社会各阶层人士。该公债期限分为 8 年

和 10 年两种，定期偿还本金，定期或期满一次支付利息，不记名，不流通。1968 年本息还清后，一直到 1981 年国家都没有发行国内公债。

（3）1981 年以后，中国重新开始发行国债，并且规模日益扩大。进入 20 世纪 80 年代以后，为了更好地利用国债来调节经济，中央政府自 1981 年恢复发行国债。随着改革开放的不断深入，我国国民收入分配格局发生了变化，政府财政收入占国民收入的比重在下降，部门、企业和个人占的比重在上升，财政收不抵支的差额除了通过财政向银行透支外，往往需要通过发行国债，以弥补财政赤字或筹措建设性资金。之后，规定财政赤字不得向银行透支，发行国债就成为弥补财政赤字的主要方式，使得国债的规模明显扩大。1998 年，为了应对亚洲金融危机，政府采取积极的财政政策应对有效需求的不足，国债的规模急剧扩张。由此，我国的国债由弥补赤字的被动手段，转化为有意识地利用国债调控宏观经济的主动性工具。

（二）我国发行公债的品种

1981—1997 年，我国发行的公债品种有：

1. 国库券。国库券起源于英国，属于一种弥补国库短期收支差额的政府债券。在西方国家，国库券利率是市场利率变动情况的集中反映，同时，它又极富流动性，有广大的一级市场和二级市场，交易和变现都很方便。我国习惯把短期国债、长期国债都称为国库券。

我国发行国库券始于 1981 年，以后基本上每年都发行。情况大致是：

（1）20 世纪 80 年代早期和中期，国库券发行对象主要是企业、政府机关、团体、部队、事业单位和个人。1989 年开始，对有些单位定向发行的国库券，改名为特种国债。

（2）1981—1984 年间发行的国库券，期限为 5～9 年。以后年份的国库券则多为 3 年期或 5 年期。1994 年发行了更短期限的，如 2 年期、1 年期和半年期。1996 年，首次发行了 10 年期、7 年期的长期债和 3 个月的短期债。

（3）向个人发行的国库券利率基本上随银行利率制定，一般比银行同期存款利率高 1～2 个百分点。在通货膨胀率较高时，国库券一般也采取保值办法。向单位发行的国库券利率在 20 世纪 80 年代初期定得较低。从实际情况看，利率最高的为 1993 年第三期国库券，为 15.86%，最低的是 1981—1984 年向单位发行的国库券，为 4%。

（4）国库券的发行额逐年增加，1984 年以前每年大约 40 多亿元，1985—1987 年每年大约 60 多亿元，1988 年和 1990 年每年大约 90 多亿元（其中 1989 年为 56 亿元），1991 年将近 200 亿元，1992 年将近 400 亿元，1993 年约为 315 亿元，1994 年约为 1 120 亿元，1997 年约为 2 000 亿元。

（5）1985 年以前规定，国库券不能自由买卖。1985—1987 年则进行了国库券贴现和抵押贷款工作，1988 年开始分两批在全国 60 个城市进行国库券转让试点，1990 年国库券转让市场全面放开。

2. 国家重点建设债券和国家建设债券。国家重点建设债券只发行过一次。1987 年，国家建设资金供求矛盾突出，预算内资金不足，而预算外资金大量增长。为了调整投资结构，保证国家重点建设项目的资金需要，财政部决定发行国家重点建设债券。该债券共发行 54 亿元，其中单位认购的约占 90%，个人认购的占 10%，期限 3 年，对单位发行的利率为 6%，对个人发行的利率为 10.5%。

国家建设债券的性质类似于上述国家重点建设债券，于 1988 年发行过一次，发行对象为城市居民、基金会组织以及金融机构，期限 2 年，利率为 9.5%，实际发行 30.54 亿元，用于国家重点建设项目。

3. 财政债券。财政债券是国家为筹集建设资金，弥补财政赤字所发行的一种债券。我国至今已发行过多次，第一次是在 1988 年。财政债券的发行对象是各专业银行、综合性银行及非银行金融机构，券面形式采取人民银行代债务方发给财政债券收据，可流通转让。

1988 年发行的财政债券有两种，一种是 2 年期，利率 8%，共发行 56.142 亿元；另一种是 5 年期，利率 7.5%，共发行 9.65 亿元。1990 年发行的财政债券为 5 年期，共发行 71.09 亿元。1991 年发行的财政债券为 5 年期，利率 9%，共发行 64.63 亿元。

4. 特种债券。特种债券也称特种国债，是由国库券派生而来的。一共发行过三次，目的是解决政府资金的不平衡，促进经济协调发展。特种国债的发行对象为经济条件较好的全民所有制企业、集体所有制企业、私营企业、金融机构、企业主管部门、事业单位和社会团体以及全民所有制企业职工退休养老保险基金管理机构、待业保险基金管理机构、交通部车辆购置附加基金管理机构。券面采取收款单式，可以记名，可以挂失，但不能流通。1989 年特种国债为 5 年期，利率 15%，发行了 42.84 亿元。1990 年特种国债亦为 5 年期，利率 15%，发行了 32.68 亿元。1991 年特

种国债仍为 5 年期，但利率下降为 9%，发行了 17.21 亿元。

5. 保值债券。保值债券又称保值国债，它的出台是在 20 世纪 80 年代后期我国面临较严重的通货膨胀的情况下。当时为了吸引资金，稳定通货，增加财政资金，财政部于 1989 年发行了这种带有保值补贴的国债。

保值国债的发行对象是城乡职工、居民、个体工商户、各种基金会、保险公司以及有条件的某些公司，期限为 3 年，利率随人民银行规定的 3 年期定期储蓄存款利率浮动。加保值贴补率，外加一个百分点。票面为实物券形式，有面额，不记名，不挂失，可以向银行抵押，可以在国家规定的场所转让。计划发行额为 120 亿元，1989 年未发行完的部分，后转为 1990 年继续发行，实际共发行约 125 亿元。

6. 基本建设债券。基本建设债券不是标准化的国债，它不是由中央政府直接发行的，而是由政府所属机构发行的，因而是一种政府机构债。20 世纪 80 年代后期，我国进行基本建设投资管理体制的改革，对国家预算内的基本建设投资实行基金管理制，组建国家专业投资公司。公司所需投资资金一部分从国家预算内列支，不足部分可发行债券筹集，债券到期时由公司还本付息。

基本建设债券一共发行了两次，发行主体是国家能源投资公司、国家原材料投资公司、铁道部等一些机构。1988 年基本建设债券的发行对象为中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行和中国银行，期限为 5 年，利率为 7.5%，发行后可以上市转让，可以在金融机构之间抵押，计划额为 80 亿元。1989 年基本建设债券的发行对象为城乡个人，期限 3 年，利率按高于 3 年期定期储蓄存款利率一个百分点加保值贴补率计算。债券不记名，不挂失，可以流通转让，计划发行额为 55 亿元。

7. 新旧转换债券。转换债券是一种将到期旧债转换成新债的国债。我国在 1990—1992 年连续发行 3 年，具体是将企事业单位、机关、团体、部队持有的本年到期的国债转换为等额新债。1990 年转换债券期限为 5 年，利率为 8%，共发行了 150.04 亿元。1991 年转换债券是将 1982—1984 年发行、1986 年和 1988 年发行而于 1991 年到期的单位持有的国库券转换为等额的 5 年期新债，年利率为 8%，共发行 70.83 亿元。1992 年转换债券是将单位持有的 1983 年、1984 年和 1987 年发行而在 1992 年到期的国库券转换为等额的 5 年期新债，年利率亦为 8%。转换债券到期后，

单位持原国债的收款单到原签发银行办理还本付息，本金照还，利息分前后两期计算，即发行转换债券以前的国库券利息按原定利率计算，发行转换债券以后的利息按原本金的新定利率计算。

第三节　公债发行的管理

一、公债的发行方式

公债的发行是指公债的售出或被个人和企业认购的过程，它是公债运行的起点和基础环节。公债发行方式是指政府以何种方法将公债售出，不同的公债发行方式有不同的特点和操作要求，并影响公债的发行范围、发行周期及发行成本。公债的发行方式多种多样，从世界各国的情况看，公债发行方式主要有：

（一）行政分配方式

行政分配方式是凭借政府的行政管理权，将公债发行任务分配到各地区、部门、单位甚至个人，承受主体必须按政府要求完成规定的认购指标。这是一种计划经济的管理方式，适用于金融市场不完善或人们对公债认知较少的时期，其特点是具有一定的强制性，国债利率可定得较低，发行指标也较易完成，但违背了公债的自愿性和交易性原则。

中国 1981 年恢复国内公债发行后的前十年间，主要采用行政分配方式发行。1981—1985 年，国债发行主要依靠政治动员和行政分配相结合的方式强制发行。这种发行方式在缺少机构投资人，投资人的金融意识普遍不高，以及不存在国债二级市场的情况下，对于完成国家的筹集资金任务，保证重点建设，平衡预算收支等起到了非常重要的作用。因此，当时的国债发行方式是在国债发行历史的特定阶段，作为一种临时措施而建立的，不可避免地存在很多弊病：一是严重地影响了国债的声誉，制约了国债规模的进一步扩大；二是由于行政分配需要较小面值，增加了印制成本；三是发行的筹资来源与投资者的投资需求严重脱节，由此而导致了资金分配的扭曲，不利于经济的发展。

1985—1991 年，鉴于行政分配方式的弊端，中国根据市场需求改革了国债的发行方式，但主要是试图以附加优惠的条件吸引认购者，如一味

地缩短期限，提高利率等。此举不但没有树立国债的威信，反而人为地造成还债高峰过于集中，加重了还本付息的负担，发行也不理想。1988 年、1989 年均未完成计划任务，直到 1990 年受银行二次减息的影响情况才有所好转，但毕竟在向市场化迈进方面做了有益的尝试。

（二）承购包销方式

承购包销是指由政府与公债承销人（一般为金融机构或大的财团）或承销团签订公债承购包销合同，将公债统一售出，再由承销者自行发售的方式。承销者在签订承购合同买入公债后，对公债的发行事务拥有较大的自主权。若承销者在既定时期内不能将所承购的公债全部售出，其余额将成为承销人对政府的债权。这种发行方式的特点是政府能及时获得公债资金，并利用承销人较为接近市场的优势，分散公债发行风险。

从 1991 年起，中国试行由证券中介机构承购包销的形式发行国债。1991 年 4 月 21 日，财政部和承购包销团的主干事——中国工商银行信托投资公司举行了承购包销仪式，承购国库券 25 亿元。随后又经地方财政部门和人民银行组织包销 50 亿元，全年以承购包销方式发行的国库券占当年总额的 75%。1992 年，又进一步扩大了承购包销方式的发行范围。从 1993 年底开始参照国际惯例推出了国债一级自营商制度后，国债的承购包销方式就成为我国国债发行的重要方式之一。

（三）出售方式

1. 直接出售方式。这是由财政部门直接与公债认购者举行一对一谈判出售公债的方式。这种方式适用于公债的机构投资者，如金融保险机构、投资基金组织等，而个人投资者不能以这种方式认购公债。直接出售方式的特点是：公债发行条件可通过谈判确定，发行周期较短，有利于充分吸收集中性的社会闲置财力。但其适用范围有限，主要用于一些定向发行的公债。

2. 委托出售方式。这是由财政部门委托金融机构、邮政储蓄机构、证券交易所等向社会发行公债的方式，目的是利用这些组织从事金融证券服务的网络优势，便于公债的推销及个人、单位对公债的购买。受托发行组织可从公债发行收入中按标准提取一定的手续费或提成，以弥补其发行费用并取得收益。这种发行方式的特点是覆盖面广，发行条件和发行时间灵活，有利于吸引分散的社会资金，但发行成本较高，周期较长。储蓄债券和在证券市场上发行的公债可采用此种方式发行。

（四）公募招标方式

这是政府在金融市场上通过公开招标发行公债的方式。其基本做法是在财政部或中央银行的主持下，由认购者对预定发行的公债利率或价格进行投标，投标后，主持者对投标情况按报价高低进行排列，利率由低到高，票面价格由高到低，按顺序选定认购者，直到达到所需发行的数额为止。这种发行方式的主要特点是公债发行条件通过投标决定，发行效率较高，发行价格与市场价格基本一致。在采用这种发行方式时，通常要附加某些条件，其中主要是规定最低标价（出售价格）或最高标价（公债利率），低于最低标价或高于最高标价的投标，发行机构不予接受。

公债发行方式的选择应根据所发行公债的种类、数量、发行对象及公债发行时的社会经济环境等因素，以合理动员社会财力、及时取得公债资金、降低公债成本为目标加以确定。实际上，不同的公债发行方式可以在同一时期内同时使用，如对定向发行的公债采用直接出售方式，对面向个人投资者的公债采用委托出售方式，对最终承受对象不确定的公债采用承购包销或公募招标方式，等等。

此外，国债的发行方式按时间和密度、规模的设计分为集中发行和滚动发行，在公债制度和市场发展的初期，一般采取集中发行，之后，逐步改集中发行为滚动发行。

二、国债发行的原则

从国债开始发行那刻起，它就有章可循。只不过在不同时期，人们对规则的理解各不相同。随着国债发行在各国实践的深入，很多旧的原则不再适用。而有些原则，却经过反复考验，得到了人们的广泛认可。

1. 景气发行原则。景气发行原则是指发行国债要根据社会经济状况，确保经济的景气，也就是经济的稳定和发展。这就要求国债发行者审时度势，相机抉择。例如，经济萎缩低迷，需要政府投资拉动经济增长时，短期国债就要披挂上阵，身先士卒，因为短期国债流动性强，能在较短时间内筹集更多的资金，有助于经济快速回升。相反，经济过热时，长期国债的比重增大，无疑将减弱货币的流动性，对“发烧”的经济降温。

2. 国债余额限额管理原则。在国债规模的管理上，大多数发达国家采取的是国债余额限额管理，这意味着，国会负责审定一段较长时期的国

债余额限额，只要不超过限额，国会对国债发行不予干涉，政府在限额内，可以自由行事，自主确定每一年度的发行规模。当然，如果政府在国债余额的限额上胆敢跨越雷池一步，超出限额，那么国会就出手干预。

3. 年度额度管理制度。在我国对国债发行规模长期实行年度额度管理制度，即下一年度国债发行计划通常是在上一年第四季度编制，对国家财政预算收支情况的测算是编制国债发行计划的主要依据。这个计划将作为国家预算的一部分上报国务院，由国务院在下一年的全国人民代表大会上提请审议。一旦通过，国债发行计划就如同法律文本一样具有法律效力。倘若在年度内，国际国内经济形势发生变化，需要追加或削减国债，政府无权随意为之，必须像修改法律法规一样，上报全国人大常委会，经其审议批准后才能执行。

自 2006 年起，我国开始参照国际通行做法，采取国债余额管理方式管理国债发行活动，这是我国财政政策与货币政策共同配合的一种信号，尤其有利于国债期限结构优化和滚动发行形成规模，完善金融和债券市场。

三、国债一级自营商制度

（一）国债一级自营商制度的形成

国债一级自营商，是指具备一定资格条件，经财政部、中国人民银行和中国证监会共同审核确认的银行、证券公司和其他非银行金融机构（包括可以从事有价证券经营业务的信托投资公司，以及其他可以从事国债承销、代理交易、自营业务的金融机构）都可以申请成为国债一级自营商。国债一级自营商的主要职能是参与财政部国债招标发行，开展分销、零售业务，促进国债发行，维护国债市场顺畅运转。

实行国债一级自营商制度是国际上较为通行的做法。国债一级自营商是国债一级市场与二级市场的重要参与者，是国债发行者和投资者之间的第一个环节。我国从 1993 年底开始参照国际惯例实行国债一级自营商制度，19 家信誉良好、资金实力雄厚的金融机构获准成为首批国债一级自营商。

（二）国债一级自营商制度的作用

我国国债一级自营商制度对完善我国国债发行与流通的市场机制，推

动国债市场的发展，发挥了重要的促进作用。

首先，促进了国债发行方式逐步完善。我国国债一级自营商制度形成后，使国债发行从原来单纯的行政摊派发展为承购包销、公开招标等方式，形成了一个较为规范的发行市场体系。尤其是公开招标拍卖发行方式的顺利实施，是以国债一级自营商制度为基础的。

其次，促进了国债利率市场化，国债品种多样化。由于国债发行采取收益率或价格招标的方式，在国债发行中引进竞争机制，从而使国债利率更趋向于市场利率。同时，由于发行机制的灵活性和多样性，国债的品种也逐步由中长期结构发展为短中长期兼备，如 1996 年就发行了期限分别为 3 个月、6 个月、1 年、3 年、5 年和 10 年等品种的国债，避免了国债品种的单一化，也为中央银行公开市场操作提供了现实条件。

再次，提高了发行效率，降低了发行成本。实行国债一级自营商制度后，通过招标方式发行记账式国债，募集的资金到账快，克服了其他发行方式发行期限长、发行成本高的缺点。

随着中国一级自营商制度的逐渐成熟，证券二级市场的日益完善，个人金融意识的日益提高，流通国债的种类增加，计算机技术的广泛应用，中国国债发行的市场化进程必将大大加快。

（三）国债一级自营商的权利和义务

我国经中国人民银行批准设立的金融机构，如证券公司，可以从事有价证券经营业务的信托投资公司，除政策性银行外的各类银行以及可以从事国债承销、代理交易、自营业务的其他金融机构，只要具备国家规定的条件，均可申请成为国债一级自营商。

1. 国债一级自营商的权利。国债一级自营商的权利包括：一是直接参与每期由财政部组织的全国性国债承购包销团。国债承销商是指在国债发行中组织承销经销国债的证券经营机构。二是享有在每期国债发行前通过正常程序与财政部商议发行条件的权利。三是企业发行股票一次超过 8 000 万股的，在同等条件下，优先由取得国债一级自营商资格的证券经营机构担任承销商。四是自动取得与中国人民银行进行国债回购交易等业务的资格。五是优先取得从事国债投资基金业务资格等。

2. 国债一级自营商须履行的义务。国债一级自营商须履行的义务包括：一是连续参与每期国债发行承销、包销团，且每期承销总量不得低于该期承销团总承销量的 1%；二是严格履行各项承销、包销合同规定的义

务；三是承销、包销国债后，通过各自的销售网络，积极开展国债分销和零售业务；四是积极开展国债交易的代理和自营业务；五是履行国债券本息兑付业务的义务。

国债一级自营商的审批由财政部、中国人民银行与中国证券监督管理委员会共同负责，这些部门每年对国债一级自营商的资格进行一次复审。对违反国家有关法律法规，未履行国债一级自营商的法定义务，情节严重者，经财政部、中国人民银行和中国证券监督管理委员会三方共同裁定，有权在一定时间内停止或永久性地取消其国债一级自营商资格及与其相关联的权利，并通过新闻媒介予以公布。

四、公债的利率

（一）公债利率和计息方式

公债利率是指公债利息与本金的比率。对发行者来说，公债利率的高低影响其未来利息的支付水平。对于投资者来说，年利率就是他们的年度收益率。利率越高，发行成本越高，认购收益越大；反之亦然。

公债的计息方式分为单利计息和复利计息两种。

单利指公债到期还本时一次支付所有应付的利息，利息按本金计算，到期前应付的利息不加入本金计算。这种计息方式简单、便利。复利指公债到期还本时，将公债本金偿还前按年所生利息加入本金计算，逐期增加计息基数。显然，单利计息和复利计息对公债发行成本和投资者的收益率有不同的影响，在同等条件下，复利计息应略低于单利计息。

（二）影响公债利率形成的因素

1. 市场利率。在市场经济国家里，市场利率是制约公债利率的主要因素。一定时期的市场利率水平，反映该时期的资金供求关系、物价变化状态等因素。公债利率应与市场利率保持大体相当的水平，才能使公债具有吸引力，保证公债的顺利发行。降息时国债价格上涨，加息时国债价格下跌。

2. 政府债务信誉。政府是公共权力机关，拥有课税权力，公债作为一种特殊的信用形式，其偿还实际上是以税收为保障的。因此，一般来说，公债的债信要强于其他信用形式，如银行信用、商业信用等。较高的债信对投资者具有较强的吸引力，从而在其他条件相同的情况下能以较低

的利率发行。

3. 公债期限的长短。公债期限的长短对公债投资者的机会成本及资金的流动性和安全性有重大影响，从而是决定公债利率水平的重要因素。如果公债偿还期限较长，意味着投资的机会成本较高，风险较大，因而必须将公债的利率定得高一些，才能吸引投资者；如果公债偿还期限较短，意味着投资的机会成本较低，资金的流动性强，风险小，可将公债的利率定得低一些。

一般来说，政府确定公债利率要以上述因素为依据。但是，有时政府为了实现特定的经济目标，或在特定的环境中举债，会打破常规，选择较高或较低的公债利率。如在通货膨胀时期发行高利公债以抑制购买力，在战争时期发行低利或无息公债以减轻国家负担，等等。

（三）中国国债利率的形成

我国在 1981 年恢复发行国债后的几年里，基本上是参照银行存款利率而定，并且对单位和个人执行不同的利率。由于中国的市场经济刚刚起步，银行储蓄存款利率难以真实准确地反映社会资金供求变动关系，因而国债利率也就不尽合理。而且对单位执行较低的利率，对个人执行较高的利率，且强制摊派发行，极大地干涉了企业的资金运转，因而严重地影响了国债的信誉。1990 年以前，中国国债的实际发行额均未突破 100 亿元大关，而就是如此小数额的国债也主要是采用行政摊派的方式完成的。

1989 年后，为了顺利发行国债，中国提高了国库券利率，且对单位和个人执行同一利率。同时根据不同性质、不同期限分别确定了国债的利率，应该说有了较大的进步，但不同期限国债的利率差距不尽合理，缺乏弹性，且不能反映市场资金供求状况，因而致使 1993 年国债市场异常繁荣。

1995 年 8 月财政部首次试用国债招标发行，使国债向市场化迈出了重大的一步，国债的利率较过去更接近市场。目前，中国国债规模有逐年增大之势，如何确定合理的国债利率，既保证国债的顺利发行，又要尽量降低成本是一个需要积极探索的问题。

五、公债规模的衡量指标

公债的规模指公共债务的总水平。公债作为弥补财政赤字、促进经济

增长、调控经济运行的重要手段，在社会经济生活中有着重要的作用。但公债的发行并不是无限的，公债规模存在一个适度的问题。如果公债规模失控，不但难以发挥其应有的积极效应，反而会给国家财政和社会经济的正常运转带来消极影响。

（一）两种类型的财政赤字

1. 结构性赤字，它是假定经济达到充分就业以及政府取得充分就业的收入时出现的预算赤字，是对经济周期性因素加以调整后的赤字，这在一般情况下应予以杜绝。

2. 实际赤字，这是缘于经济运行尚未达到充分就业水平所产生的财政赤字，是未对周期性因素加以调整的财政赤字。在出现经济萧条，资源大量闲置和失业严重的状况下，可以实行“逆周期”调节，实行适度的扩张性财政政策，借以扩大总需求。在经济效益提高和税制较为完善的情况下，资源的充分利用和经济的增长有利于最终实现预算平衡或盈余。因此，根据经济周期变动和资源状况，在一定条件下，可实行动态的财政收支平衡原则。

（二）度量公债发行规模的指标

一般来说，度量公债发行规模的指标主要有：

1. 债务负担率。债务负担率指标表示政府债务存量规模与国民经济活动规模的关系，反映政府举债对国民经济的影响程度。债务负担率即国债余额占 GDP 的比重。这一指标着眼于国债存量，表示国民经济国家债务化程度和国债累积额与当年经济规模总量之间的比例关系。它重视从国民经济总体来考察国债限度的数量界限，被认为是衡量国债规模最重要的一个指标。这一指标广泛用于西方经济发达国家和绝大多数发展中国家，因此具有国际可比性。用公式表示为：

$$债务负担率=\frac{当年累积未清偿公债余额}{当年国内生产总值}\times 100\%$$

国债负担率指政府未清偿债务总额占同年 GDP 的比重。该指标反映政府债务存量的总规模，是衡量国债风险积累情况的基本指标。债务负担率较高说明政府的借债行为对国民经济活动的影响较大，增发公债的潜力有限；而债务负担率较低，则说明社会应债能力较强，公债规模可以适当扩大。

此指标国际公认的警戒线一般是45％～60％；国外经济学家多数认为，一般应控制在当年GDP的45％为宜，《马斯特里赫特条约》规定为60％，作为衡量一个国家国债规模大小的指标来监控政府债务规模，最高不超出100％，其中欧盟设定为60％。日本1990年、1992年分别为44.2％、52.7％；美国1990、1993年分别为38.1％、69.2％；英国、德国、加拿大1990年分别为24.9％、22.7％、41.1％；丹麦2003年接近40％；2004年，瑞典约为50％；法国在1992年为29.6％。

我国1991年为6.19％，1995年为6.55％，1998年为10.88％，2000年为14.6％，2004年底为21.6％，远低于由国际公认的的警戒线，表明国民经济总体应债能力是比较宽松的，政府举债规模还有潜力，但我国经济的承受力比西方弱，因为西方工业化国家经济实力雄厚。

2. 债务依存度。该指标用以表示在当年政府预算中，公债收入占财政支出的比重，反映一国的财政支出中有多少是由举债支持的，表明财政支出对公债的依赖程度。其中财政支出包括债务还本付息支出，用公式表示为：

$$\text{债务依存度}=\frac{\text{当年公债发行总额}}{\text{当年财政支出总额}}\times 100\%$$

当公债发行量过大，债务依存度过高时，表明财政支出过分依靠债务收入，这必然对未来的财政平衡构成潜在威胁。根据各国实际经验，这一指标应控制在15％～20％之间为宜，其中发达国家中央财政债务依存度目前一般只有10％～15％，日本财政债务依存度最高的年份为37.5％，1982—1994年日本中央财政债务依存度平均值为27.4％；美国1982—1994年中央财政债务依存度平均值为22.30％。

我国国家财政债务依存度自1995年起就超过了国际上公认的安全线，举债还债完全由中央负担，中央财政债务依存度更高。1991年以来，国家财政债务依存度一直都在警戒线以上，1998年达到40.2％，其中1991—1998年中央财政债务依存度平均值为51.7％，表明我国财政支出处于过分依赖债务收入的脆弱状态，国债扩容空间很小。

3. 偿债率。国债偿债率，指当年国债还本付息额与当年财政收入的比重，反映了政府财政偿还举借债务的能力。该项指标表明预算年度的财政收入中有多大份额需用于偿付到期债务本息，反映以往年度发行的公债

对当期财政形成的压力大小。用公式表示为：

$$偿债率=\frac{当年公债还本付息额}{当年财政收入总额}\times 100\%$$

这一指标说明，国债规模要受到国家财政收入水平的制约，国债规模在一般情况下，应同当期财政收入状况相适应。一国财政偿债能力越大，政府举债的承受能力也就越大，反之则越小。偿债率的国际公认警戒线为 22%。

1994 年以前，我国国债偿债率平均为 3.4%，偿债率最高的 1992 年为10.56%。1994 年后，债务还本付息支出逐年增大，由 1994 年的 499.36 亿元，上升到 2000 年的 1 573.58 亿元，偿债率为 11.75%，明显低于国际公认的警戒线。如果用中央财政收入来偿还债务，2000 年的偿债率则为 20.74%，接近公认的警戒线。根据政策规定，我国地方政府不能发行国债，国债全部由中央发行、掌握和使用，并负责还本付息，考察我国的国债偿债率使用中央财政偿债率指标更有实际意义。

4. 财政赤字占 GDP 的比重。为了建立政府债务预警指标体系，防范债务风险，还可用以下指标进行宏观指导和控制，即用财政赤字占 GDP 的比重监控赤字规模，赤字口径按当年财政收支差额加上债务利息进行计算，国际公认这一警戒线为 3%，其上限一般为 4%。《马斯特里赫特条约》中规定的财政赤字不能超过当年国内生产总值的 3%。欧盟《稳增条约》的改革方向之一是将财政赤字和公共债务挂钩，即放松对财政赤字的限制，同时转而限制公债比例。

改革开放以来，我国公布的历年财政赤字占 GDP 的比重为 1%～2%，但是世界银行和其他学者的研究表明，我国的财政赤字在改革开放期间平均占 GDP 的 8%～9%，他们把养老金支付缺口和银行不良贷款均划为财政赤字。

此外，对外债规模及其负担情况进行考察，一般来说，国际上公认的警戒线水平为：国际偿债率为 25%；负债率指标为年末中国外债余额占 GNP 的比例，1991 年末中国外债余额占 GNP 的比例为 16.2%，低于 18.4%的同期世界平均水平。

（三）我国国债衡量指标间的冲突及其出路

1. 目前我国实施国债政策的最大矛盾是衡量指标间存在严重的冲突。

一是债务依存度，大大高于国际警戒线，特别是中央财政债务依存度偏高。二是债务负担率不仅远远未达到国际警戒线，也比西方发达国家的实际水平低得多，就此看，似乎国债规模可以进一步扩大并有巨大的潜力可挖。

2. 解决国债衡量指标矛盾的出路。国际上公认的几种用以反映应债能力和偿债能力的警戒线都可以参考，尤其是债务负担率的警戒线值得参考。发达国家庞大的国债余额已历经数百年之久，与发达国家相比，我国财政债务依存度偏高而国债负担率又偏低，究其原因，主要在于我国GDP中财政收入的比重过低，而且国债平均期限太短。我国国债规模的控制，要考虑我国资源闲置的状况，要顾及财政收支平衡与社会总供求平衡的关系以及财政与信贷统一平衡等问题，而不宜仅用单项指标来衡量。解决上述矛盾的关键是，国债规模必须纳入“提高两个比重，振兴国家财政”的统一部署之中，并相应优化国债的期限结构和品种结构，增加中长期国债的发行，降低国债筹资成本，充分挖掘社会资金为国家建设所用。

财政可以面对不同的应债人发行专门用于国家大中型基础设施建设的特种国债、金融债券，同时积极稳妥地增发外债。合理确定短、中、长期国债的结构，以利于降低国债发行成本，均衡各年国债还本付息的负担，并使中央银行能灵活机动地利用国债市场而调控经济，以国债期限结构变动来缓和经济周期波动。另外，要发展国债贴现和再贴现业务。

第四节　公债的市场结构

一、公债市场的构成

私人之间的借债程序比较简单，国债则复杂得多，它必须通过国债市场，才能流入投资者手中。公债市场按其交易的层次或阶段可分为两个部分，一是公债的发行市场；二是公债的流通市场。前者如同批发市场，后者就像零售市场。

（一）公债的发行市场和流通市场

1. 公债的发行市场。公债发行市场，又称公债一级市场或初级市场，是公债交易的起始环节。公债一级市场的交易是在政府或其代理人与公债

承销商（如金融机构、证券经纪人等）或投资人之间进行的。政府或其代理人为公债发行者，公债承销商或投资人为公债认购者。中央财政通过该市场，将新发行的国债销售给资金比较雄厚的投资者。通过公债一级市场的运作，政府将公债发行出去并取得债务收入，承销商或投资人支付资金，并取得表明对政府债权的公债券。

国债的发行方式可以分为挂牌分销和合同分销的方式。一是挂牌分销，投资者一般可以通过在交易所挂牌分销的证券机构购得国债。二是合同分销方式，这指国债承销商与其他机构或个人投资者签订分销合同，进行分销认购；这种分销方式大多是承销商对其老客户进行的，采用合同分销方式不通过网上挂牌，但需先向交易所提出申请，以便交易所办理债权登记。

2. 公债的流通市场。这是对政府已发行出去的公债进行交易的场所，又称公债二级市场，是公债交易的第二阶段，包括公债承销商与认购者之间、公债持有人之间以及公债持有人与政府之间的交易等。在二级市场上，那些一级市场的投资者将手中的国债转让、出售给更多的中小投资者。一级市场是否顺利通畅，对国债的发行至关重要。

二级市场按交易场所的不同，可分为场内交易和场外交易两类。场内交易是指在证券交易所内进行的公债交易，场外交易是指不在证券交易所内进行的公债交易，又称“店头交易”。

公债发行市场和公债流通市场是公债市场体系中两个密不可分的组成部分，两者之间是相互依赖、相互促进的。首先，公债发行市场为公债流通市场提供交易对象，是公债流通市场发展和繁荣的基础。其次，公债流通市场的发展为公债的顺利发行创造条件：一方面使公债作为证券投资对象更具吸引力，另一方面使公债发行方式具有多种选择性，有利于提高发行效率、降低发行成本。第三，公债流通市场为国债发行市场提供定价依据，一般而言，二手公债的收益率是确定新发行公债的利率的基本依据之一。新发行公债的利率若过度偏离二手公债收益率，或者使公债因利率过低而失去吸引力，发行计划难以完成，或者使公债因利率过高而增加公债成本，加重财政负担。

（二）公债市场的作用

公债券是政府发行的表明政府与公债认购者之间债权债务关系的有价证券，它构成公债市场交易的对象。由于公债交易为有价证券交易，因而公债市场也是证券市场的组成部分。

公债市场的发展情况既受证券市场的发达和完善程度的制约，也影响证券市场的规模和运行。公债市场一般具有两方面的作用：

1. 实现公债的发行和偿还。政府可以采取委托销售、承购包销、公募招标等方式在公债市场交易中完成公债的发行任务，同时也可以通过买入流通中的公债来清偿债务。

2. 调节社会资金运行。在公债市场中，各投资或经销主体对公债的买卖行为，体现了资金的配置过程，它使资金需要者和公债需要者获得满足，从而优化资金分配的结构。若中央银行参与公债流通市场的交易活动，则直接影响社会资金的总流量，对调节社会资金运行和商品供求关系产生重要作用。因此，在现代社会，公债市场是传递中央银行货币政策的重要渠道之一。

（三）我国公债市场的运行情况

1. 国债一级市场的发展。我国国债发行市场始建于 1991 年，第一次实现了承购包销的国债发行方式，从而在一定范围内改变了通过行政分配认购发行国债的办法。它反映了国债市场发展的客观需要，同时又是在国债市场发展的基础上实现的。

1993 年国债发行采取一级自营商制度，实行每年付息和净价交易方式。这一年，国民经济改革进入一个新的阶段。金融领域银行的改革进入了实质性阶段。其主要内容是中央银行将主要从事货币政策，专业银行转变为纯商业银行，不再承担政策性任务。这一改革对国债市场的发展具有重要的意义。首先，中央银行不再允许财政向其透支和借款，这就促使财政部只能通过发行国债来弥补财政赤字。其次，中央银行将采取公开市场操作的办法调节货币供给，而商业银行持有国债是中央银行公开市场操作的前提。第三，专业银行的商业化要求其持有一定数量的国债，作为流动性最强的金融资产。这就是说，银行改革一方面要求国债进一步市场化，另一方面，也为国债的市场化改革提供了条件。

2. 我国国债二级市场的发展。1988 年我国分两批开展国债流通转让业务试点，从而出现了国债的二级市场。1988—1989 年底，京沪汉等七个城市开办国债现货的柜台交易业务，从而掀开了国债二级市场对公众开放的序幕。同年 6 月，又批准了 54 个大中城市进行国库券转让的试点。

1991 年，在全国 400 个城市全面开放国债的二级市场。1992 年 6 月—1993 年 12 月，在经济升温、资金分流严重、股市和房地产火热等情况

下，国债市场异常萧条。1994年后，交易所在政府大力支持下推出了活跃市场的措施，国债交易重现风采，呈现价量齐增之势。

目前，在中国国债的二级市场上，国债的交易有国债的现货和回购交易。另外，我国曾经试点过国债期货交易，但是由于当时市场条件不成熟、监管缺乏经验等原因，发生了一些风险事件，并最终导致了国债期货交易试点的暂停。

1997年6月16日，我国的商业银行退出证券交易所国债市场，在全国同业拆借市场进行国债现券和回购交易，形成了银行间债券市场。于是，形成了由证券交易所国债市场和银行间债券市场两部分构成的国债市场格局。可流通的记账式国债向个人投资者和证券机构投资者发行的部分，通过证券交易所发行并在交易所上市流通；向商业银行、信用社、保险公司等机构发行的部分，通过银行间债券市场发行并在该市场流通。2000年底，在未清偿的13 695.7亿元国债余额中，可流通的记账式国债和无记名国库券为6 556.2亿元，占47.87%，其余为不可流通的凭证式国债和特种定向国债。总体来讲，国债流通市场还处于分割状态，两大市场的功能定位不够明确。

在国债市场结构中，发行和流通市场具有同等重要性，而且是相辅相成的关系；但二者的功效不同，其中一级市场是起点，对国债市场具有关键性地位，但是没有一个健全的二级市场，一级市场就不会畅通，筹集资金就会受阻。我们以前考虑更多的是国债是否能够发行出去，以及国债的一级市场运作如何，对于国债二级市场的建设和发展，虽然已经逐步得到有关决策部门的重视，但是还很不够。有关部门应该加强对国债二级市场的建设，在制定管理目标和政策规定时应注重二级市场的培育和发展。

二、国债市场的流动性

流动性是指在一个可交易的资产市场中，迅速买卖资产而不改变资产价格的能力。人们通常关注的是获得流动性代价，即交易成本，如果能进行无交易成本的交易，就说明这个市场具有良好的流动性。

（一）市场流动性的含义

根据国际清算银行定义，市场流动性是指市场的参与者能够迅速进行大量的金融交易并且不会导致资金资产价格发生显著波动。债券市场的流

动性是指市场发生频繁大额交易，成交容易且价格比较稳定。由于流动性会产生溢值，因此债券的流动性指标被投资者广泛关注。

就某一只债券而言，其流动性通常有如下标准来衡量：成交量（也叫债券的"深度"），成交笔数（也可称为债券的"频率"），出现的工作日历天数（也叫债券的"广度"），价格变化幅度（也叫债券的"宽度"）等。在欧洲债券市场，某债券的做市商个数被认为是最能反映该债券流动性的指标。

（二）国内对债券流动性评估的探索

国内一些部门对于债券流动性进行了一些有益的探索，并形成了不同的观点，但尚未形成一套系统的理论体系。

从纯做市商角度而言，债券流动性的衡量指标主要有：报价宽度、报价深度、报价广度、报价厚度、报价弹性、报价影响、客户询价频率等指标，越多数量的委托单若能在越小的价格变动与越短的时间内成交，则流动性越好。

从市场角度提出衡量流动性的方法也有几种，如收益率差、成交量、市场紧度、交易覆盖率、换手率、价格的易变性等，也有以一段时间债券价格的平均波幅作为量度债券市场是否流动及债券流动性好坏的标准等。

三、国债交易场所：发行、销售和流通的渠道

（一）证券交易所市场：记账式国债

证券交易所是一个不以营利为目的的会员制法人机构，它向市场提供竞价交易场所，组织交易的实施，监督市场参与者的行为并提供相应的服务。投资者买卖证券应直接通过交易所的会员，也就是一般所说的证券公司进行。证券交易所市场销售的国债采取记账式，记账式国债往往是由证券公司担任承销商，投资者通过证券交易所的证券交易系统可自由选择买入其中任何一家证券公司挂牌销售的本期国债，记账式国债上市后，投资者可以按市价随时买入和卖出，也可以持有到期，期满后获取本息收入。证券交易所实行集中交易、集中过户、电脑配对、竞价交易的办法，按照时间优先、价格优先的原则进行交易，市场透明度和信息披露方面远远优于黑市交易和柜台交易，交易成本和交易风险大大降低。

证券交易所国债的现货交易、挂牌交易的品种是未到期的国债，包括实物券和记账式国债。目前挂牌的都是无纸化记账式国债。交易的程序

是：开户—委托—竞价成交—交割—过户。国债现货交易在我国国债流通市场上始终占据着举足轻重的地位。在市场发展初期，它是最主要的国债交易方式。十几年来，随着市场的纵深改革和多元化发展，国债现货一直保持着稳步发展的势头。因此，现货交易常常被作为我国国债流通市场发展状况的基本标志，现货收益率则成为最主要的国债市场利率。

买卖交易所国债的操作方式和流程与股票投资一样，但购买成本更低，主要是个人投资者需要向证券公司支付交易佣金。交易所债券价格受利率上升以及股市波动影响较大。在到期之前卖出债券，如果遇到市场利率上升，将承受价格损失的风险。

（二）银行柜台交易：从凭证式到记账式

目前，在各大商业银行柜台销售的国债包括凭证式和记账式两种。投资者为除金融机构外的个人和单位，均可在商业银行柜台开立国债托管账户并买卖国债；交易方式为做市商式，交易金额相对较小。以前，我国银行柜台只办理不上市的凭证式国债发行兑付业务，记账式国债的流通集中在证券交易所。这就是说，没有证券交易账户和国债专用账户的个人投资者不可能参与国债流通市场的交易。2002 年起，我国银行柜台交易的国债先是凭证式国债，之后，也销售记账式国债，银行间债券逐步允许居民个人参与流通市场的交易。

柜台的现货交易是以实物券的形式采取自营交易和代理买卖交易。自营交易指证券中介机构挂出买卖牌价，与投资者直接进行债券买卖，赚取中间差价。代理交易指证券中介机构按投资者指定的价格、数量代为买卖的交易方式，证券机构只是发挥中介作用，收取一定的手续费，有关风险完全由投资者承担。

我国个人在银行柜台买卖记账式国债，投资成本包括投资账户开户费和商业银行买卖报价的价差。根据有关规定，商业银行的买卖价差不得高于1%。在买卖记账式国债时，商业银行的买入价格低于商业银行的卖出价格。因此，居民在投资于记账式国债时，需要承担价差成本。在收益方面，由于记账式国债的利息是每年支付，利率下调时，投资于记账式国债可获得增值收益。在风险方面，银行柜台的记账式国债的价格，随银行间债券市场的价格波动而波动。当利率上升时，提前变现债券将可能面临价格损失的风险。

银行分支机构和营业网点多，银行柜台交易方便、简单、快捷，不需

要过多过于复杂的投资技巧，投资国债和人们买卖一般物品以及存取银行存款相似，符合人们最基本的习惯。在人们还不熟悉交易所发行和销售渠道的情况下，广为分散的大量个人投资者往往更加青睐各大商业银行销售的国债。严格地说，银行柜台交易根本就不能称得上是一个市场，因为在这个市场只能购买国债，却不能卖出。

（三）银行间市场

银行间债券市场是债券的批发市场，也是机构博弈的场所，成员均为商业银行、信用社、证券公司、保险公司、财务公司和基金等金融机构投资者，个人和非金融机构投资者不能进入，交易方式为询价方式，交易金额较大。

为防止商业银行资金通过国债回购和现货交易进入股票市场，同时贯彻商业银行、证券公司和保险公司分业经营、分业管理，1997 年中国人民银行要求所有商业银行全部从交易所国债市场撤出，允许在全国同业拆借市场进行国债现券和回购交易，并将其所持国债全部拿到新成立的场外市场进行交易，同时，利用中央国债登记结算公司的托管、结算系统，开办了以逐笔谈判成交为特点的银行间债券市场（属于集中性的场外市场），商业银行持有的国债由中央国债登记结算公司托管。至此，我国出现由证券交易所国债市场和银行间债券市场两部分构成国债市场格局，形成了两个相互分离的市场。

可流通的记账式国债向个人投资者和证券机构投资者发行的部分通过证券交易所发行并在交易所上市流通；向商业银行、信用社、保险公司等机构发行的部分通过银行间债券市场发行并在该市场流通。2002 年发展了银行柜台交易市场后，广义的银行间国债市场包括上述适用于个人投资的银行柜台交易和适用于机构投资的银行间市场。

虽然银行柜台、证券交易所系统发行和销售的渠道不同，但证券交易所交易的记账式国债与各大商业银行销售的国债在兑付保障上是完全一致的。

第五节　公债流通市场的交易方式

一、公债现货交易

公债现货交易是在交易双方就交易的品种、数量、价格成交的同时，

即办理交券付款交割手续的方式。它是公债流通市场中基本的交易方式，这类交易既可在证券交易所内进行，也可以在证券交易所外的证券公司或金融机构的交易柜台上完成。

国债现货交易是一种即期易货交易形式，交易双方通过证券交易所的交易系统对上市流通的国债进行买卖报价，由交易系统撮合成交。一旦成交，即进行券款交割过户。国债现货交易与股票交易过程基本一致，是最基本的国债交易形式。

我国债券现货交易基本上类似于可供国内个人投资者买卖的证券，如A股普通股股票，投资者可直接通过证券账户卡在交易所全国各证券经营网点买卖已经上市的各债券品种。证券商不需办理任何手续即可通过现有证券交易所的会员席位或债券特别席位进行现货交易。中国国债现货交易的组织形式主要有柜台交易、交易所交易，可用图 6—1 表示。

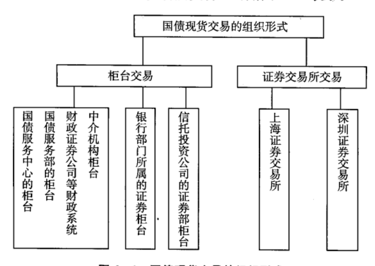


图 6—1　国债现货交易的组织形式

说明：上海证券交易所成立于 1990 年 12 月，实行法人会员制；深圳证券交易所于 1991 年营业，直到 1994 年 3 月才开始进行国债现货交易。

二、国债的回购市场

（一）国债回购的实质

国债回购交易是指国债交易商或投资者在卖出某种国债的同时，以国

债回购协议的形式约定于未来某一时间，以协议确定的价格将等量的该种国债买回的交易。其实质是国债的卖出者以国债为抵押向买入者借入资金，买回国债时所支付的价款与卖出国债时所获得的价款之间的差额即为借入资金的利息。因此，国债回购交易实际是一种以国债为抵押品拆借资金的信用行为。

国债回购交易是国债现货交易的衍生品种。国债回购交易是现货交易与远期交易的结合，是在国债交易形式下的一种融资活动，具有金融衍生工具的性质。它为国债持有者获得短期资金提供便利，也为中央银行的公开市场操作提供工具。国债回购是以证券交易所挂牌的国债现货品种作抵押的短期融资融券行为，实际上就是资金拆借的一种行为。

国债回购是券资两方的行为，其中，融资方（债券所有者）放弃一定时间内的国债抵押权，获得相同时间内对应数量的资金使用权，期满后以购回国债抵押权的方式归还借入的资金，并按成交时的市场利率支付利息。融券方（资金所有者）放弃一定时间内的资金使用权，获得相同时间内对应数量的国债抵押权，期满后，以卖出国债抵押权的方式收回借出的资金，并按成交时的市场利率收取利息。对于资金拆出方来讲，国债回购实际上是购买一种短期国债的行为。

在国债回购交易中，最初卖出国债的一方为回购方，买入国债的另一方则为返售方。

（二）国债回购的运作：正回购和逆回购交易操作的基本思路

国债作为一种利率资产，其价格变动与市场利率变化有直接关系。当市场利率下降时，国债价格上升；当市场利率上升的，国债价格下降。这种市场利率及资金价格与国债价格的反向运动关系，使套做成为可能。

国债回购交易指投资者在卖出国债的同时，约定于某一到期日再以预先约定的价格买回这笔国债的交易。具体运作是债券持有一方出券方和购券方在达成一笔交易的同时，规定出券方必须在未来某一约定时间以双方约定的价格再从购券方那里购回原先售出的那笔债券，并以商定的利率（价格）支付利息。即投资者在融出资金购入一笔债券后，根据约定的价格，于到期日再出售给对方。因此，对于卖出债券方，暂时放弃债券抵押权，获得相等数量的资金使用权，是主动融资方，称回购交易。对于买入债券方，是暂时放弃资金使用权，获得相等数量的国债抵押权，到期收回资金和利息，是主动拆资方，叫逆回购交易。

回购方预期市场利率将走低，债券价格将上涨，于是先以自有资金买入国债。并用这些国债在回购市场上融入资金，再用融入资金买进国债，再融入资金。如此反复操作，表现为一路持有债券。其获利基础在于：一方面随着利率的下调，融资成本逐渐降低，另一方面随着国债价格的走高，可在高价位卖出国债获取价差收入。总的原则是，债券价差收益大于融资成本。

逆回购方预期市场利率将上升，债券价格将下跌，于是先变现自有国债，通过回购市场拆出资金，获取高息收入，最后在低价位补进国债，表现为一路持有资金。

可见，回购与逆回购就是充分利用债券价格与资金利率这种反向运动，在利率走低，债券价格上涨阶段，融入低息资金买进国债，并在高价卖出债券；在利率上升，债券价格下跌阶段，卖出债券，拆出资金，获得高息收入，并在低价位买回债券。究竟是进行回购还是逆回购，取决于对未来利率和国债价格的预期。

在实际操作上，公债回购交易要发生两次券款交割，即在交易双方签订回购合同时发生一次券款交割，在合同到期时，再发生一次方向相反的券款交割。

（三）国债回购交易结果的清算

1. 资金清算。国债回购交易中资金清算的特点：一是回购交易双方的清算方法。回购交易双方实行一次成交、二次清算的方法，在成交当日对双方进行融资、融券的成本清算，其成本统一按标准券的面值100元计算，双方据此结算当日应收（付）的款项。二是确定到期购回清算的购回价。由交易所根据成交时的收益率计算出购回价，其计算公式为：100＋年收益率×回购天数/360，如到期购回时恰逢节假日，则顺延至到期后的第一个交易日。三是标准债保证制。回购期满时，如融资方未按规定将资金划拨到位，其抵押的标准国债（综合债券）将用于交割。

2. 债券清算。国债回购交易债券清算的要求：一是用于国债回购的国债券必须是财政部已经发行，并在上海证券交易所可上市流通转让的国债券种。不可上市的国债一律不可用于国债回购交易，综合债券回购券种限于在上证所上市的金融债券、建设债券、企业债券等各类债券回购。二是核定保证券，在回购交易过程中，债券清算不在成交双方库存账户内划拨，其属于保证券性质，由上海证券中央登记结算公司根据其出入库和买

卖债券的变动情况核定该券商进行融资业务可供抵押的债券数量，用于融资方违规补偿。三是回购业务融资方的约束机制。回购业务融资方应确保在回购成交日至购回日其在中央登记结算公司保留存放的标准国债（综合债券）的数量应等于回购抵押的债券量，否则将按卖空国债的规定予以处罚。若融资方在成交当日无足够的抵押债券，上证所将冻结其当天成交融入的资金，直至其将库存补足，其间造成的损失由融资方负责。

（四）中国国债回购机制的设计

中国于1991年开设了国债回购市场。针对当时国债流通不旺、市场低迷的状况，武汉国债交易中心、上交所、深交所等都先后开办了回购业务。当时国债回购业务虽然刚刚起步，但由于它灵活性好，既可以为回购方筹集短期资金，又可使逆回购方的闲置资金增值，因而发展十分迅速。到1994年，全国参与国债回购业务的单位已超过3 000家，半边交易总额已达3 000亿元。1995年以来，国债的融资功能日益凸现，回购交易开始超过现货交易呈迅猛增长态势，目前，我国场内国债回购交易的成交额已约是现货交易额的10倍，成为国债市场上最主要的交易方式。由于交易体制和交易系统设计上的缺陷，国债回购违规操作的黑洞被揭开，2004年成为国债回购机制的变革年。

目前，在上海证券交易所进行的国债回购交易的证券代码以201开头的证券，上海证券交易所的国债回购交易，按交易期限不同分为多个品种，如1天、7天、91天、182天等，其交易代码均以201开头。证券名称用“RXXXX”表示，其中“R”为回购业务标识，其后的“XXX”代表回购天数。

与股票交易不同，沪深交易所进行国债回购交易的当事人仅限于交易所会员，证券公司都是以自己的名义进行回购。国债回购交易只允许机构法人开户交易，即只能在法人机构账户上进行，且回购交易的资金、债券按申报席位集中结算与管理。所以个人账户是无法从事国债回购交易的，个人投资者不能参与我国债券回购交易。

三、公债期货交易

（一）公债期货交易的含义

公债期货交易是指交易双方达成债券买卖契约后，并不即时付款和交

割债券，而是按约定的品种、价格和数量，在约定的未来某一时点上进行实际交割的交易方式。由于债券期货交易是交易双方成交以后，交割和清算按照期货合约中规定的价格在未来某一特定时间进行的交易，按此方式进行的公债交易，所买卖的不是现时的公债，对于卖者，它是一种预售，对于买者，则是一种预购。

（二）国债期货市场的交易程序

国债期货交易是一种较高形态的国债派生交易方式，是现货交易发展到一定阶段的产物，它以其独有的价格发行和分散风险的功能而成为国债市场的重要组成部分，它具有独特的功能。我国国债期货交易程序可用下列流程图表示整个交易过程（见图 6—2）。

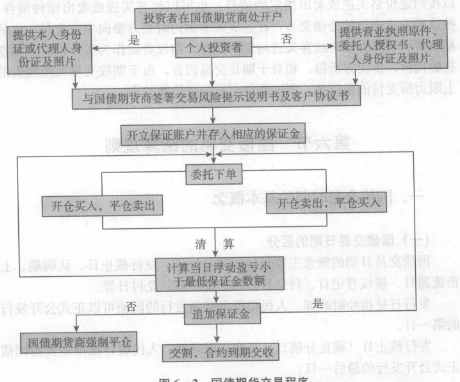


图 6—2 国债期货交易程序

开展期货交易，一是可以配合中央银行的公开市场操作业务，活跃国债二级市场，以期市带动现市，把国债发行的功能由筹资转向调控。二是当国债一级自营商承销国债面临价格风险时，可提供套期保值的工具，公

债投资者可以在期货市场和现货市场上同时就某一品种公债做数量相同、方向相反的买卖操作，以避免该种公债因市场价格波动给投资者造成损失，促进投资者踊跃购买国债，推动国债的发行。三是显示和引导公债市场价格走向，对公债市场的现货交易具有指导作用。四是投机获利，公债期货投资者可以在期货市场上不断变换其作为买方或卖方的身份，赚取买卖差价，谋求交易利润。

四、公债期权交易

这种交易方式是指公债交易双方在订约时，同意在约定的时间内既可以按约定价格买进或卖出指定的债券，也可以放弃买进或卖出该种债券。按这种方式进行的公债交易，在达成买卖契约时买方要向卖方支付一定的期权费。若买方最终放弃买进约定的债券，期权费则作为买方放弃该项期权的代价，由卖方所得。相对于期货交易而言，由于期权交易风险损失的上限为所支付的期权费，所以期权交易的风险性较小。

第六节　国债交易的结算规则

一、国债交易时间的基本概念

（一）国债交易日期的区分

国债交易日期的概念主要包括国债发行日、发行截止日、认购期、上市流通日、债权登记日、付息日、截止过户日、兑付日等。

发行日是指经财政部、人民银行批准新发行的国债可以正式公开发行的第一日。

发行截止日（截止分销日）是指经财政部、人民银行批准新发行国债正式公开发行的最后一日。

认购期是指从国债发行日到发行截止日的期间。

上市流通日是指经财政部、人民银行批准新发行的国债可以上市交易流通的日期。

债权登记日是指以日终国债余额作为权益，享受权利的登记日期，包

括付息登记日和付息兑付登记日。

付息日是指附息国债按规定时间支付本期利息的日期。

兑付日是指国债到期后，一次性还本付息的日期。

截止过户日（兑付登记日）是指以日终国债余额作为权益，享受兑付本息权利的债权登记日后，停止国债交易的日期。

（二）发行期买入国债和流通日买入国债的区别

1. 认购国债和买入国债。发行期内买入国债的行为称为认购国债，发行期认购国债按面值买入；在国债上市流通以后买入国债即称为买入国债。

2. 认购国债和买入国债的转让性。发行期认购的国债不得在发行期转让债权，而在流通日买入的国债，在正常情况下可随时转让债权。

3. 认购国债和买入国债的计息差异。发行期买入国债以实际面值买入，没有应计利息；而流通日买入的国债是按承办银行的报价，净价加上应计利息。

国债发行期结束，即发行截止日至上市流通日之间有一定的间隔期。在间隔期内，不能买卖记账式国债。间隔期的长短由财政部、人民银行规定。

二、国债交易的价格形成机制

上市国债交易包括现券交易和回购交易。交易国债经上网发行后，可安排在深、沪证券交易所上市交易。

1. 交易原则、交易单位和计价单位。交易原则实行价格优先、时间优先。国债现货计价单位为每百元面额，以张（面值 100 元）为报价单位，即“每百元面值的价格”，价格是指每 100 元面值国债的价格，债券申报价格的最小变动单位为 0.01 元人民币。

国债交易不设涨跌限制，但从 1996 年 12 月 16 日起，A 股、B 股和基金实行涨跌幅限制，即在一个交易日内，证券的最高或最低交易价格不得超过上一交易日收市价格的 10%，实施特别处理的幅度为 5%，超过这一限制的交易委托无效。

2. 申报撮合方式。正式实施国债净价交易后，将实行净价申报和净价撮合成交的方式，并以成交价格和应计利息额之和作为结算价格。

行情报价的报价系统同时显示国债全价、净价及应计利息额。

交易申报单位和每笔申报上限。国债现货交易以“手”为申购及交易单位，上网申购发行的申报数量以“手”为单位、以人民币 1 000 元面额为 1 手（10 张），以 1 手或其整数倍进行申报。每笔国债现货交易最小数量是 1 手［回购交易以面值 10 万元（100 手）的标准券为最小交易单位］，每笔交易申报限量。单笔申报最大数量应当低于 1 万手（含 1 万手），最大不得超过 1 万手。

3. 竞价方式。集合开盘，连续竞价。与其他证券交易一样，债券交易一般采用电脑集合竞价和连续竞价两种方式。

4. 开市价和收市价。开市价即为当日该证券第一笔成交价，证券的开盘价通过集合竞价方式产生，不能产生开盘价的，以连续竞价方式产生。收市价或称收盘价，为当日该证券最后一笔交易前一分钟所有交易的成交量加权平均价（含最后一笔交易）；当日无成交的，以前收盘价为当日收盘价。

5. 上市首日申报竞价规定。深交所上市国债上市首日集合竞价申报价格的有效范围为前收盘价（发行价）上下各 150 元（即 15 000 个价格升降单位），进入连续竞价后申报价格的有效范围为最后成交价上下各 15 元（即 1 500 个价格升降单位）。

上交所上市国债无此项限制，但是，国债上市首日开盘采用集合竞价方式，当日行情显示该国债证券名称前冠以“N”以示提醒，第二天起采用连续竞价交易。

6. 价格限制：上市首日后，每次买卖竞价申报价格的有效范围为最近成交价上下各 5 元，即 500 个价格升降单位。

三、国债交易的清算规则：清算交易的交收、交割和过户

1. 清算交割。清算交割即通过“资金账户”和“证券账户”的划账。普通的个人投资者只要持有沪、深交易所的股东账户，即可进行国债现券交易的买卖，交易方式与股票交易相似。投资者只需注明买卖国债品种的代码、价格和数量即可委托券商代为买卖。同一品种的国债在沪深交易所的代码不同。

记账式国债的交易方式与股票交易相同，成交后其债权（即库存数

量）的增减均相应记录，在投资者的“证券账户”中体现。证券交易是通过“资金账户”和“证券账户”的划账完成的，无须实物交割。

记账式国债的交易方式与股票交易相同，成交后债权的增减均相应记录在其“证券账户”或“基金账户”内；无记名国债在卖出交易前，投资者必须将无记名国债拿到指定的证券商处办理托管手续，然后在其所指定的证券商处进行交易。买入无记名国债后，投资者需要时，可通过在指定的证券商处办理提取实物券手续。

2. 交易方式。国债交易实行“T＋0”。国债现货交易允许实行回转交易，即当天买进的债券当天可以卖出，当天卖出的债券当天可以买进。

3. 交易资金清算。国债现货交易实行“T＋1”资金清算方式办理债券结算。在完成国债交易的清算交割与过户中，国债交割和资金交收清算自1995年1月3日起就按国际通行的做法，实行“T＋1”交易制度，投资者与所指定的证券商在成交后的第二个营业日办理交割手续。即投资者必须在委托期限结束后的第二天向证券公司营业部确认是否成交，办理交割手续；成交后未按规定确认的，按已确认处理。

4. 国债交易费用。无需缴纳任何申购费用。投资者办理交易所上网发行国债的认购手续时不需缴纳手续费用。国债交易费用包括经手费和佣金两项，国债交易免收印花税，国债交易的费用根据国家和交易所的有关规定收取，并由证券公司营业部从投资者的账户中代收。

四、国债结算：代理结算制

（一）我国债券结算代理制度的意义

债券结算代理指有资格的债券结算代理人受托在中央国债登记结算公司以参与者自己的名义开立债券一级托管账户，并代其办理债券托管和结算的行为。

近年来，商业银行在传统业务上的竞争日益加剧，收益率在不断下降，但由于我国分业经营制度及银行经营范围的限制，没有更好的金融服务手段与平台。债券结算代理业务作为一个具备初步投资理财功能的平台，将有利于银行业的金融创新与实现盈利。企业通过结算代理人进入银行间债券市场进行投资，不仅为自己找到了理财模式，提高了企业闲置资金的收益，而且也给结算代理人带来中间业务收入。从更深层次意义上

看，企业通过结算代理人进入银行间债券市场，对这个市场的扩容、提高市场流动性和影响力将产生深远影响，此外，还有助于提高中央银行货币政策的传导效率。

1. 增加银行及客户资金运用渠道，提高资金使用效率。银行通过债券结算代理业务为参与者提供了改善资产结构，谋求资金使用效益和利润最大化的途径，促使市场参与者在财务管理、资金营运等方面市场意识不断增强，从“效益性、安全性、流动性”各方面提高了企业的管理水平。

债券结算代理业务具有投资理财功能，银行间债券市场债券结算代理业务的有效开展为拥有闲置资金的企业，提供安全且收益稳定的投资理财渠道。

2. 通过创新债券理财产品，增加银行中间业务规模。银行以债券结算代理业务为切入点，使客户与银行的业务合作向纵深发展，进一步拓宽了中央银行货币政策的传导空间。通过扩展中间业务产品，搭建交易平台，传统客户与商业银行的关系发生了质的飞跃，不再局限于存贷款关系。通过中间业务新的平台，商业银行代理销售其他金融产品，完成票据、债券等产品的交易。

3. 增加金融机构法人的盈利渠道。金融机构的法人在为客户进行债券结算代理业务的同时，根据客户需求的不同，积极开展经纪交易，获得了丰厚的交易利差和中间业务收入，促进了市场交易的活跃程度，对企业自身而言也提供了一条降低融资成本、增加盈利的渠道，有资格的债券结算代理人可将非金融机构代理人作为债券结算代理业务新的业务增长点。

4. 培养债券交易员队伍，提高专业化服务。在与代理人进行交易的过程中，银行的债券交易员可以在投资技巧、交易方式和方法、与客户的交往等方面不断得到提高，从而更加专业地为客户服务。

（二）结算代理制的组织运行体系

1. 结算代理业务。债券结算代理业务指银行间债券市场的债券结算代理人代企业（此处所指企业，包括中小金融机构、非金融企业及事业单位和社会团体等机构委托人）在中央结算公司以企业名义开立债券丙类托管账户，并代理企业使用该账户进行债券托管和结算业务。客户通过债券结算代理业务，可以调整自身的资本结构，提高资金的使用效率，并可通过债券投资获取安全、稳定的投资收益。银行间债券市场流通的主要是以国家信用为保证的国债和政策性金融债券。

结算代理的基本业务包括：一是以委托人的名义为委托人在中央国债登记结算有限责任公司（简称中央结算公司）办理债券托管账户开户、销户等手续；二是根据委托人的指令，为其办理有关结算手续；三是在债券利息支付和本金兑付中，为委托人办理相关事宜。

结算代理的品种包括：一是现券买卖。二是债券回购。金融类委托人可以进行正回购和逆回购交易；非金融类委托人只能与结算代理人进行正回购（融入资金）交易。三是债券分销。委托人可与结算代理人开展分销，若结算代理人不是承销团成员，委托人可与其他结算代理人开展分销业务。

2. 结算代理制的实质：委托代理制。债券结算代理人是指经中国人民银行批准代理市场其他参与者办理债券交易、结算等业务的金融机构法人。委托人是指委托“结算代理人”办理债券交易结算业务的金融机构和非金融机构法人。从其制度安排看，对于非金融机构法人而言，通过债券结算代理人投资于银行间债券市场，与通过证券公司进行委托理财有着本质的区别，这是两种完全不同的理财渠道。焦点在于，委托理财是将资金全权委托给证券公司进行运作，一定时间之后按照当初的协议得到收益，在委托期间，委托人很难监控资金的使用，因此，具有很大的风险。而债券结算代理则是投资人委托代理人以自己的名义开立账户，账户所有权是委托人自己的，交易决策权仍掌握在委托人自己手中，尽管委托人将自己债券账户的结算操作权委托给了代理人，但可以通过电话语音查询系统实时监控和查询自己的账户，代理人也必须按期向委托人发送对账单，因此，债券被挪用的风险是可控的，例如 TCL 集团投资于全国银行间债券市场购买中央银行票据就是通过委托建设银行在中央结算公司开立债券托管丙类账户进行资金运作的。当然，投资者也需要有一定的债券投资知识和风险承受能力。债券结算代理毕竟只是一种债券结算操作方式，仍需投资者自己做出投资决策。代理的范围包括代理二级市场债券买卖、代理二级市场债券回购、代理一级市场投标和公开市场代投标。

3. 结算成员和托管账户，划分甲、乙、丙类三个等级。凡经中国人民银行批准的全国银行间债券市场成员，在中央结算公司开立了托管账户后都成为中央结算公司的结算成员。其中在中央结算公司直接开立债券托管账户并直接委托中央结算公司办理债券结算的为直接结算成员，以本身名义通过直接结算成员在中央结算公司开立托管账户，委托直接结算成员

代办结算业务的参与者为间接结算成员。直接结算成员分为甲类成员和乙类成员，经人民银行批准有资格代理结算业务的直接结算成员为甲类成员，没有资格代理结算业务的直接结算成员为乙类成员。

债券托管账户是结算成员在中央结算公司用以托管其所持债券的账户。其中，甲类账户为甲类成员账户；乙类账户为乙类结算成员账户；丙类账户为间接结算成员账户，即委托人通过“结算代理人”在中央结算公司为其开立的债券托管账户，属于一级托管，该类结算成员的结算业务是通过“结算代理人”（甲类结算成员）完成的，其账户的所有权归委托人，“结算代理人”仅依照委托人的指令代其办理债券结算业务操作，无权擅自动用委托人丙类账户上的债券资产。

（三）结算代理制的运行程序

1. 签订代理协议。结算代理人和委托人应在平等、自愿、协商一致的基础上签订代理协议，在全国范围内自主选择代理客户或结算代理人，自行承担风险。委托人只能选择一家结算代理人为其办理债券结算业务。委托人可以更换结算代理人。结算代理人应将与委托人签订的代理协议送中央结算公司和中国人民银行当地分行、营业管理部备案。

2. 委托人债券托管账户的开立与管理。结算代理人应为委托人在中央结算公司以委托人的名义开立债券托管账户，代理委托人使用该账户进行债券托管和债券结算。结算代理人不得以开展结算代理业务的名义办理债券二级托管业务，不得在自营托管账户为委托人托管债券，不得挪用委托人的债券。

认购债券的金融机构投资者应在中央国债登记公司开立甲类或乙类托管账户，或通过全国银行间债券市场中的债券结算代理人开立丙类托管账户；其他机构投资者可通过债券承销商或全国银行间债券市场中的债券结算代理人在中央国债登记公司开立丙类托管账户，也可在已开通企业债券柜台业务系统的债券承销商处开立二级托管账户；个人投资者在已开通债券柜台业务系统的债券承销商处开立二级托管账户。

甲类账户为综合账户，既可自营也可做经纪；乙类为自营类账户；丙类必须通过甲类账户进行交易。

3. 交易与结算。非金融机构法人进入全国银行间债券市场只能与其结算代理人进行债券交易；金融机构法人可直接与其他市场参与者进行交易，也可逐笔委托其结算代理人与其他市场参与者进行交易。结算代理人

应本着公平的原则为委托人提供市场报价并进行交易，不得强买强卖，不得与委托人串通进行虚假交易。

交易达成后，结算代理人应按照委托人的委托指令代其办理债券结算，按季向中国人民银行总行和中国人民银行当地分行、营业管理部报告有关结算代理业务的情况。结算代理人应为委托人保守商业秘密，不得占压委托人的资金，不得与委托人串通进行违规操作。

中央结算公司应为委托人提供账户查询服务，加强对债券结算代理运作的日常监督，及时向中国人民银行报告结算代理业务情况。

4. 结算代理业务费用清算。代理费用包括托管账户维持费和债券结算代理佣金。托管账户维持费按照中央结算公司有关业务规则制定的标准收取。债券结算代理佣金由结算代理人和委托人商定，但不得超过结算债券面值的万分之一。

五、国债交易和结算的计价：净价和全价交易

（一）全价和净价交易的含义

全价交易、净价交易都是债券交易、结算的一种方式。

1. 全价交易。全价交易是指债券价格中把应计利息包含在债券报价中的债券交易，其中应计利息根据国债类型不同加以确定：一是附息式国债，指本付息期起息日至交割日所含利息金额；二是零息式国债，指发行起息日至交割日所含利息金额。

2. 净价交易。它是指在现券买卖时，以不包含自然增长应计利息的价格报价并成交的交易方式，即债券持有期应计利息不计入报价和成交价格中。将债券的报价与应计利息分解，价格只反应本金市值的变化，利息按票面利率以天计算，债券持有人享有持有期的利息收入。

净价结算是指在进行债券现券交易结算时，买入方除按净价计算的成交价款向卖方支付购券款外，还要向卖方支付该债券持有期的应计利息，在债券结算交割单中债券交易净价和应计利息分别列示。

在全价交易方式下，国债价格是含息价格，且随着时间的推移在不断变化。因此，含息价格不利于投资者对当时的市场利率状况作出及时和直接的判断。净价交易与全价交易的区别就在于“净价交易的成交价不包含上次付息日至成交日期间的票面利息”，这部分票面利息被称为应计利息，

是上次付息日至结算日的天数与票面利率的乘积，净价价格也就等于全价价格减去应计利息额的差额，净价交易与全价交易的关系等式为：净价＝全价－应计利息。

（二）实行净价交易的国债利息额的计算方法

在净价交易形式下，应计利息额的计算方法为：

应计利息额＝票面利率÷365 天×已计息天数

公式中，各要素的含义根据上市国债品种不同而有差异，其中，一是应计利息额，零息国债的应计利息额是指发行起息日至交割日所含利息金额；附息国债的应计利息额是指本付息期起息日至交割日所含利息金额。二是票面利率，固定利率国债是指发行票面利率，浮动利率国债是指本付息期计息利率。三是年度天数及已计息天数，1 年按 365 天计算，闰年 2 月 29 日不计算利息。四是已计息天数，指起息日至交割当日实际日历天数。

此外，当票面利率不能被 365 天整除时，计算机系统按默认位数全额计算，一般按每百元利息额的精度（小数点后保留 8 位）计算；交割单应计利息总额按“四舍五入”原则，以元为单位保留两位小数列示。

国债交易以每百元国债价格进行报价，应计利息额也须按每百元国债所含利息额列示。

国债交易的计息原则是“算头不算尾”，即起息日当天计算利息，到期日当天不计算利息；交易日挂牌显示的每百元应计利息额是包括交易当日在内的应计利息额。

（三）净价交易的优势及其应用

全价交易的缺陷在于其交易价格无法体现国债的内在价值。过去深、沪国债现券买卖都是以全价的价格进行报价。由于全价交易时国债的报价包含应计利息的价格，而影响应计利息的因素较为复杂，会随着券种的不同（如零息国债还是附息国债）、票面利率的不同、已计息天数的增加而发生变化，容易对债券投资者产生误导，使其无法准确判断国债的内在价值。以 2006 年 12 月 31 日深市 101 966 券收盘价格为例，145.99 元的全价等于 139.48 元的净价与 6.51 元的应计利息额之和。之所以净价会从面值 100 元上升到 139.48 元，主要是因为 1996 年发行时的利率大大高于现在的国债市场利率。

实行净价交易，如果一只 100 元面值的新券，年利率为 4%，那么，其发行第一天的理论净价，即排除供求关系和市场利率变动对该券净价的影响，应为 100 元，应计利息额为 0 元。此后随着时间的增加，应计利息额也同步增长，半年以后，其理论净价仍然为 100 元，应计利息则由 0 元增加至 2 元。如此一来，投资者可以更加方便地计算出国债投资的收益率。

在净价交易条件下，由于国债交易的价格不包含应计利息，只反映市场对国债面值成交价格的波动情况，应计利息只取决于持有天数，应计利息额每天都能计算出来，其价格形成及变动能够更加准确地体现国债的内在价值、供求关系及市场利率的变动趋势。

在净价交易方式下，国债价格的波动体现了市场利率相对于国债票面利率的变化情况，通过国债价格的变化，投资者可以及时准确地把握市场利率的波动情况，并以此为依据判断投资方向、衡量投资价值。国债净价交易的成交价格随着市场利率的变化而变动。一般而言，当市场利率低于票面利率时，成交价格高于国债面值；当市场利率等于票面利率时，成交价格等于国债面值；当市场利率高于票面利率时，成交价格低于国债面值。由此，能够清楚地勾画出债券交易中卖方的收益程度与买方的支付成本，使双方利益比较明确；便于准确体现债券的实际价格，使投资者能够对市场价格作出及时和更加直接的判断。

由于净价交易方式采取的不含息价格有利于真实反映国债价格的走势，其价格形成及变动能够更加准确地体现国债的内在价值、供求关系及市场利率的变动趋势，也更有利于投资者的投资判断。因此，净价交易方式在国际债券市场上广泛应用。我国自 1981 年恢复国债发行以来，绝大部分债券的购买和转让方式是以全价交易方式进行的。深、沪证券交易所上市国债现货交易原来也是全价交易。我国于 2002 年 3 月 25 日起试行国债净价交易，目前，深沪市场和银行柜台记账式国债交易也实行净价交易。

净价交易的实施原则是实行净价申报和净价撮合成交。以成交价格和每百元国债应计利息额之和作为结算价格，以结算金额（结算价格×成交量）为基数计算交易经手费等费用；报价系统和行情发布系统应同时显示净价价格和每百元应计利息额。即在进行国债交易时，实行净价报价，但在交易清算时，按结算价即全价结算，结算价即国债的全价。

第七节　公债投资绩效的测度

一、公债投资收益的确定：收益、利息和收益率

人们投资于债券时，最关心的就是债券收益有多少。债券收益不同于债券利息。债券利息仅指债券票面利率与债券面值的乘积。由于人们在债券持有期内，还可以在债券市场进行交易，赚取价差，因此，债券收益除利息收入外，还包括买卖盈亏差价。

对于附有票面利率的债券，如果投资人从发行时就买入并持有到期，那么票面利率就是该投资者的收益。更多的债券投资者希望所持有的债券拥有变现功能，这样持有者不仅可以获取债券的利息，还可以通过交易赚取价差。这样，国债投资的收益一般包括两部分，一部分是价格变化所带来的资本利得，一部分则是每年的利息收入。在这种情况下，票面利率就不能够精确衡量债券的收益状况。为了精确衡量债券收益，人们一般会使用债券收益率这一指标来衡量债券的投资收益。

二、决定债券收益率的主要因素

决定债券收益率的主要因素有债券的票面利率、期限、面值和购买价格，并受市场供求、货币政策和财政政策的影响。

1. 债券的票面利率。债券票面利率越高，债券利息收入就越高，债券收益也就越高。债券的票面利率取决于债券发行时的市场利率、债券剩余期限、发行者的信用水平、债券的市场流动性水平等因素。发行者信用水平越高，票面利率就越低；债券的流动性越高，票面利率就越低。

2. 市场利率变动。发行时市场利率越高，票面利率就越高；我国影响国债价格的主要因素是人民币利率。由于国债是一种固定收益的投资品种，在人民币利率上调时，投资者所要求的国债投资收益率也将相应上升，从而导致国债价格下跌。反之，若利率下调，则国债价格会相应上涨。

目前，人民币利率尚未市场化，虽然国债收益率是部分市场化的，但

非市场因素的影响仍是关键性的。目前，我国国债收益率是受官方利率引导的市场利率，具备基准利率的雏形。

定息债券的价格会随着市场利率的升降而变动——债券价格的走势与市场利率背道而驰，此升彼跌。一般而言，息口变动对越迟到期的债券价格影响越大。

3. 基准利率体制。我国的基准利率较为复杂，法定存款准备金利率、再贴现利率以及对金融机构的存贷款利率等，都具有基准利率的功能。通常情况下，银行间债券市场的主要投资者由于其内部职能及考核指标的影响，首先考虑的是参照法定存款准备金利率来确定债券投资的收益率。因此，目前国债收益率通常高于同期银行存款 1 至 2 个百分点。

4. 债券价格。由债券收益率的计算公式可知，市场利率的变动与债券价格的变动呈反向关系，即当市场利率升高时，债券价格下降，市场利率降低时债券价格上升。市场利率的变动引起债券价格的变动，从而给债券的交易带来差价。市场利率升高，债券买卖差价为正，债券的投资收益增加；市场利率降低，债券买卖差价为负，债券的投资收益减少。随着市场利率的升降，投资者如果能适时地买进卖出债券，就可获取更大的债券投资收益。当然，如果投资者债券买卖的时机不当，也会使得债券的投资收益减少。

与债券面值和票面利率相联系，当债券价格高于其面值时，债券收益率低于票面利率。反之，则高于票面利率。

5. 债券价格与面值的差额。当债券价格高于其面值时，债券收益率低于票面利息率。反之，则高于票面利息率。

6. 债券的还本期限。还本期限越长，票面利息率越高。债券的期限越长，风险越大，投资者也就会要求更高的利息回报作为弥补。假设其他因素不变，期限越长，债券的利率越高。

7. 投资成本。公债投资的成本越高则收益率越低，成本越低则收益率越高。债券投资的成本大致有购买成本、交易成本和税收成本三部分。购买成本是投资人买入债券所支付的金额（购买债券的数量与债券价格的乘积，即本金）；交易成本包括经纪人佣金、成交手续费和过户手续费等。目前我国国债的利息收入是免税的，但企业债的利息收入还需要缴税，机构投资人还需要缴纳营业税，税收也是影响债券实际投资收益的重要因素。

债券的投资成本越高，其投资收益也就越低。因此债券投资成本是投

资者在比较选择债券时必须考虑的因素，也是在计算债券的实际收益率时必须扣除的。

8. 市场供求、货币政策和财政政策。市场供求、货币政策和财政政策对债券价格产生影响，就直接影响到投资者的成本，除了利率差别会影响投资者的收益之外，市场供求、货币政策和财政政策也是我们考虑投资收益时不可忽略的因素。债券价格的变化方向与其要求的收益率变化方向成反比。

国家的货币政策和财政政策对债券价格产生影响。能影响债券价格的货币政策有信贷利率政策和公开市场业务。如果把钱存到银行所得的利息收入，比购买债券所得的利息收入还要高，相信可能没有人会愿意购买债券。一般来讲，信贷利率提高，就表明投资过热，国家要紧缩银根，过热的债券市场就会适应整个国民经济的发展需要而相应平静下来；反之，信贷利率降低，则表明市场疲软，需要放松银根刺激投资。公开市场业务就是中央银行代表国家直接在债券市场通过买卖债券来控制货币的供应量，从而调节和平衡投资市场，它对债券市场的影响与信贷利率相同，但它的作用更加直接，因为中央银行直接参与市场上的债券交易，其资金实力是任何单位和个人无法比拟的。

财政政策主要是通过调控国债的发行量和调整税率来对债券市场施加影响。对国债采取不收税的政策，对企业债券和金融债券征收的税率又有不定期的调整，税收带来的后果是投资者的收益减少，为了获得更多的收益，投资者会把资金投向税收少的债券，这样，国家不仅调剂了债券市场的交易量，也有效地调整了债券交易的结构；调控国债的发行量这一手段对债券价格的影响就是硬性的，因为它直接作用于债券市场的供求，从而直接影响债券的价格。

一般来说，投资者在作出债券投资前须考虑的因素包括信贷评级、利率与期限之间的关系、债券价格与利息率之间的关系、债券的流动性、债券的发行条款及市场宏观因素等。

三、国债投资的方式

（一）买入持有，到期兑付

投资者有两种方式买入国债，一是通过银行柜台系统在国债发行时买

入，然后到期兑付。

例如，1996 年 6 月 14 日买入 10 年期 96 国债（6）（代码 000696）10 000 元，票面利率 11.83%，每年付息一次，2006 年 6 月 14 日到期，投资者每年获取利息收入 1 183 元，10 年总计获利 11 830 元，收益率为 11.83%（不考虑复利）。

二是通过交易所系统买入已上市的国债，一直持有到期兑付，其收益率按不同品种，通过不同公式计算得出，也可直接在证券报上查询。

（二）低价买入，高价卖出

投资者在国债二级市场上可以像买卖股票一样低买高卖国债获取差价。

例如，投资者在 2001 年 10 月 30 日买入 96 国债（6）100 手（1 手=1 000 元面值），价格为 141.50 元，需资金 141 500 元，之后以 146.32 元卖出，持有期 91 天，获利（146.32－141.50）×1 000＝4 820 元。收益率为 4 820÷141 500×365÷91×100%＝13.66%（不考虑复利及手续费）。

（三）回购套做

只要国债收益率大于回购利率，投资者就可以通过购买国债后再回购，用回购资金再购买国债的方法使资金放大，获取更高的收益。

举例说明国债回购套做的步骤如下：

第一，投资者在 2001 年 10 月 30 日以 141.50 元买入 96 国债（6）100 手（1 手=1 000 元面值），需资金 141 500 元。

第二，当天以买入的国债为抵押可回购资金 100 000 元（回购比例 1∶1.3，141 500÷1.3=108 846，取 1 万的整数倍），回购品种为 R091，天数为 91 天，价格为 3.27%。

第三，回购资金再买入相同品种国债，可买 70 手(100 000÷141.50=70.7)。

第四，3 月 22 日以 146.32 元卖出全部国债，可获利 1 700×(146.32－141.5)=8 194(元)。

第五，支付回购 R091 利息为 3.27%×70 000×91÷365=570.7（元）。

第六，实际获利 8 194－570.7＝7 623.3(元)，实际收益率为 7 623.3÷141 500×365÷91×100%＝21.6%。

可以看出，通过一次回购，可以使收益率从 13.66%增加到 21.6%。事实上，还可以进行多次回购，但条件必须是购买国债的收益率大于回购

利率。

四、国债投资收益率的衡量指标

国债收益率是反映市场利率和衡量国债投资价值的重要指标。目前，社会上使用的国债收益计算方法较多。当国债的价值或价格已知时，就可以根据国债的剩余期限和付息情况来计算国债的收益率指标，从而指导投资决策。对于投资者而言，比较重要的收益率指标有直接收益率、到期收益率、持有期收益率等几种。

1. 名义收益率。国债投资的名义收益率，即直接收益率，其计算非常直接，用年利息除以国债的市场价格即可，即：

$$\text{名义收益率}=\frac{\text{年利息收入}}{\text{债券面值}}\times 100\%$$

通过这个公式我们可以知道，只有在债券发行价格和债券面值保持一致时，它的名义收益率才会等于实际收益率。

2. 债券收益率。如果一个投资者在发行时购买，持有到期兑付，则发行利率就是他的收益率，这是最基本的债券收益率计算公式，计算方法为：

$$\text{债券收益率}=\frac{\text{到期本息和}-\text{发行价格}}{\text{发行价格}\times\text{发行期限}}\times 100\%$$

3. 不同债券持有人的收益率。由于债券持有人可能在债券偿还期内转让债券，因此，债券的收益率还可以分为债券出售者的收益率、债券购买者的收益率和债券持有期间的收益率。

（1）债券买卖者的收益率。交易未到期国债。

$$\text{债券出售者的收益率}=\frac{\text{卖出价格}-\text{发行价格}+\text{持有期间的利息}}{\text{发行价格}\times\text{持有年限}}\times 100\%$$

$$\text{债券购买者的收益率}=\frac{\text{到期本息和}-\text{买入价格}}{\text{买入价格}\times\text{剩余年限}}\times 100\%$$

［例 6—1］ 投资者甲于 1995 年 1 月 1 日以 102 元的价格购买了一张面值为 100 元、利率为 10%、每年 1 月 1 日支付一次利息的 1991 年发行的 5 年期国库券，并持有到 1996 年 1 月 1 日到期，计算买卖者的收益率。

$$购买者(甲)的收益率=\frac{100+100\times10\%-102}{102\times1}\times100\%=7.8\%$$

$$债券出售者的收益率=\frac{102-100+100\times10\%\times4}{100\times4}\times100\%=10.5\%$$

此计算公式没有考虑把获得的利息进行再投资的因素。把所获利息的再投资收益计入债券收益，据此计算出来的收益率，即为复利收益率。

投资者除按该公式计算可求出国债的收益率之外，还可以通过证券营业部公告栏每周公布的国债收益率明细表查询各期国债的收益率。

(2) 认购者收益率。

从债券新发行就买进，持有到偿还期到期还本付息，这一期间的收益率就为认购者收益率。

$$认购者收益率=\left[年利息收入+(面额-发行价格)\div 偿还期限\right]\div 发行价格\times100\%$$

[例 6—2] 某债券面值为 100 元，年利率为 6%，期限 5 年，某人以 99 元买进，计算认购者的收益率。

认购者收益率计算公式：

$$[100\times6\%+(100-99)\div5]\div99\times100\%=6.26\%$$

4. 债券持有期间的收益率。投资者通常更关心在一定时期内持有国债的收益率，即持有期收益率。由于债券可以在发行以后买进，也可以不等到偿还到期就卖出，因此产生了计算债券持有期收益率的问题。

(1) 持有期收益率。

$$债券持有期间的收益率=\frac{卖出价格-买入价格+持有期间的利息}{买入价格\times持有年限}\times100\%$$

设 c 为持有期间利息收入；s 为卖出价格（净价）；p 为购买价格（净价）；n 为持有期限，y 为公债持有期间的收益率，则 $y=[c+(s-p)]/(n\times p)$。

[例 6—3] 某人于 2001 年 1 月 1 日以 120 元的价格购买面值为 100 元、利率为 4%、每年 1 月 1 日支付一次利息的 2000 年发行的 10 年期国库券，并持有到 2006 年 1 月 1 日以 140 元的价格卖出，则：

$$债券持有期间的收益率=\frac{140-120+100\times4\%\times5}{120\times5}\times100\%=6.7\%$$

假设投资者于发行期按 100 元面值购买 X 期国债（固定利率付息债年利率 4%），投资者于两年后以净价 102 元卖出该期国债，计算投资者持有期收益率。

$$\text{投资者持有期收益率}=\frac{100\times4\%\times2+(102-100)}{100\times2}\times100\%=5\%$$

设 P_1 为投资者买入国债的价格，P_2 为投资者卖出国债的价格，I 为持有期内投资者获得的利息收益，则持有期收益率 $=(P_2-P_1+I)/P_1$。

［**例 6—4**］投资者于 2000 年 5 月 22 日以 154.25 元的价格买入 696 国债（000696），持有 1 年至 2001 年 5 月 22 日以 148.65 元的价格卖出，持有期间该国债付息一次（11.83 元），则：

$$\text{该国债的持有期收益率}=\frac{148.65-154.25+11.83}{154.25}=4.04\%$$

此计算公式没有考虑把获得的利息进行再投资的因素。把所获利息的再投资收益计人债券收益，据此计算出来的收益率即为复利收益率。

以上公式适用于国债市场上的贴现国债和零息国债的收益率计算。

计算出收益率后我们将债券与银行同期存款利率进行比较，如果收益率高于银行利率，那么投资于债券就是比较合算的，若低于银行利率，那就不如存入银行。

（2）预期的持有期收益率。

$$\text{持有期收益率}=\frac{\text{年利息}+(\text{卖出价格}-\text{买入价格})\div\text{持有年数}}{\text{买入价格}}\times100\%$$

［**例 6—5**］某债券面值为 100 元，年利率为 6%，期限 5 年，每年付息一次。某人以 95 元买进，预计 2 年后会涨到 98 元，并在那时卖出，则此人持有期收益率为：

$$[100\times6\%+(98-95)\div2]\div95\times100\%=7.89\%$$

5. 即期收益率。它是指投资者当时所获得的收益与投资支出的比率，也称现行收益率。

$$\text{即期收益率}=\frac{\text{年利息收入}}{\text{投资支出}}\times100\%$$

［**例 6—6**］某债券面值为 100 元，票面年利率为 6%，发行时以 95 元

出售，那么在购买的那一年投资人的收益率是多少？

经分析，此为即期收益率问题，即期收益率为$\frac{100\times6\%}{95}\times100\%=6.32\%$。

6. 到期收益率。到期收益率是指投资者在二级市场上买入已经发行的债券并持有到期满为止的这个期限内的年平均收益率。其计算公式较为复杂，除了考虑到本金投资的因素外还充分考虑到获得利息进行再投资的因素，称为复利收益率，对于大资金运作的专业机构，用这种收益率计算较为科学。但对于中小投资者而言，由于各方面条件的限制，运用复利收益率在操作上有一定的难度。故而可用简化计算法计算。

（1）国债到期收益率的简单计算。

$$\text{国债到期收益率}=\frac{\text{固定利率}+(\text{到期价}-\text{买进价})/\text{持有时间}}{\text{买进价}}$$

[例 6—7] 张某买进的国债，固定利率为 4.71%，到期价为 100 元，买进价为 98.7 元，到期日为 2011 年 8 月 25 日，持有时间为 2 433 天，除以 360 天后折合为 6.75 年，则到期收益率的计算为：

$$\frac{4.71\%+\frac{100-98.7}{6.75}\times100\%}{98.7}=\frac{4.71\%+0.19\%}{98.7}=4.96\%$$

（2）国债到期收益率的确定：复利计算法。

国债投资收益率一般采用复利计算的到期收益率来衡量。此为相对较为复杂的到期收益率计算方法。到期收益率是指能使国债未来的现金流量的现值总和等于目前市场价格的收益率。到期收益率是最重要的收益率指标之一。

计算国债的到期收益率有以下几个重要假设：一是持有国债直至到期日；二是利息所得用于再投资且投资收益率等于到期收益率。

到期收益率的计算公式为：

$$V=\frac{C_1}{(1+i)}+\frac{C_2}{(1+i)^2}+\frac{C_3}{(1+i)^3}+\cdots+\frac{C_n}{(1+i)^n}+\frac{M_n}{(1+i)^n}$$

到期收益率的计算较为复杂，可利用计算机软件或载有在不同价格、利率、偿还期下的到期收益率的债券表求得。通常，可通过媒体和交易所

的网站查询某只债券在以当天的收盘价计算的到期收益率。

以上只是债券收益率的常用计算公式，实际上，针对不同的国债种类，其收益率具体计算有所不同。

五、国债收益率曲线

（一）收益率曲线的结构

债券收益率曲线是描述在某一时点上（或某一天）一组可交易债券的收益率与其剩余到期期限之间数量关系的一条趋势曲线，收益率曲线是在以期限长短为横坐标，以收益率为纵坐标的直角坐标系上显示出来的。即在直角坐标系中，以债券剩余到期期限为横坐标、债券收益率为纵坐标而绘制的曲线。一条合理的债券收益率曲线将反映出某一时点上（或某一天）不同期限债券的到期收益率水平。

研究债券收益率曲线具有重要的意义，对于投资者而言，可以用来作为预测债券的发行投标利率、在二级市场上选择债券投资券种和预测债券价格的分析工具；对于发行人而言，可为其发行债券、进行资产负债管理提供参考。

在成熟的金融市场，国债收益率曲线是金融产品定价的基础。对于当前中国的债券市场来说，国债收益率曲线对于新发债券的定价具有重要的参考价值，我们可以用这个定价原理，反过来推算新债发行的合理票面利率，从而对一级市场的利率投标进行预测，提供了一个市场化的基准。

（二）国债收益率曲线的构造原理与方法

国债收益率曲线 $y=y(t)$，表达的是即期利率 y 随剩余年限 t 而变化的关系。对于 15 年的收益率曲线而言，$0 \leqslant t \leqslant 15$。即期利率 $y(t)$ 实际上就是现金流折现法所需要的折现率。由于 y 随 t 而变化，所以折现率不是一个常数，而是一个变数。也就是说，对于未来不同时间的现金流，我们将使用不同的折现率，从而体现短、中、长期利率的不同。

这样，通常的债券定价方程式

$$P=\frac{C_1}{(1+y)^{t_1}}+\frac{C_2}{(1+y)^{t_2}}+\cdots+\frac{C_n}{(1+y)^{t_n}}$$

就变成了

$$P=\frac{C_1}{[1+y(t_1)]^{t_1}}+\frac{C_2}{[1+y(t_2)]^{t_2}}+\cdots+\frac{C_n}{[1+y(t_n)]^{t_n}}$$

我们知道，对于一个给定的债券，如果给出它在某个日期的价格，就可以用上面的第一个方程式计算到期收益率 y。那么对于第二个方程式会如何呢？由于有多个 $y(t_1)$，$y(t_2)$，…，$y(t_m)$，因此不可能从一个方程式算出所有的 y 值。

但是，如果我们同时使用多个债券（在同一天）的报价，就会得到多个方程式，也就是一个方程组。通常，我们希望有很多债券品种，这样就可以得到很多方程式，用来决定 $y(t_1)$，$y(t_2)$，…，$y(t_n)$ 的值。这就是构造收益率曲线的基本思路。

以上这个简单的思路，其实还不够。首先，不同的债券起息日是不同的，因此各个债券的 t_1，t_2，…，t_n 并不相同，因此所对应的 $y(t_1)$，$y(t_2)$，…，$y(t_n)$ 并不相同。其次，如果假定各个债券起息日完全相同，那又会产生另一个问题，就是如果债券品种过多，方程式个数会超过未知数的个数，方程组没有解。我们如何解决这个问题呢？大体地说，可以运用回归方法来算出所需要的结果。我们不仅要算出 $y(t_1)$，$y(t_2)$，…，$y(t_n)$ 的值，还要算出整条曲线 $y=y(t)$。

国债收益率曲线重点要解决的问题是通过对国债交易的历史数据的分析，找出国债收益率与到期期限之间的数量关系，从而能够准确地预测出将来任意给定期限的国债所对应的收益率。

（三）收益率曲线的类型

收益率曲线是由一组期限从短到长的债券的到期收益率构成的曲线，一般情况下，收益率曲线是一条向右上方倾斜的曲线，也就是说，期限较长的债券一般有较高的收益率。

1. 正收益曲线。正收益曲线，或称上升收益曲线，其显示的期限结构特征是短期国债收益率较低，而长期国债收益率较高。如果收益率相等，投资者宁愿作多次短期投资也不愿意投资于长期国债。于是短期国债价格会上扬，收益率会下降，而长期国债价格会趋疲，收益率会提高。所以在流动性偏好因素影响下，收益率期限结构特征是短期国债收益率低，长期国债收益率高，即呈现正收益曲线形态。

2. 反收益曲线。反收益曲线，或称下降收益曲线，其显示的期限结构特征是短期国债收益率较高，而长期国债收益率较低。如果预期未来市

场收益率会变动，那么这种预期对收益率的期限结构会产生影响。当预期近期国债收益率下降时，便会认为目前的收益率相对较高，购买短期国债只能获取短期相对较高的收益率，国债到期时再要投资，只能获得已经下降了的收益率了。而购买长期国债就能获得长期相对较高的收益率，一旦市场收益率如预期那样下降了，长期国债就能获取丰厚的收益率。所以投资者会竞相投资于长期国债，其价格就会上升，收益率就会下降。这种市场预期因素的作用，使市场收益率的结构特征变为短期收益率高，而长期收益率低，这种收益曲线形态是反收益曲线。当预期近期市场收益率会上升时，情况正好相反，收益率期限结构特征是短期收益率低，长期收益率高，显示出正收益曲线形态。

3. 水平收益曲线。正、反两种收益率曲线转换过程中会出现第三种形态的收益曲线，称水平收益曲线，其特征是长短期国债收益率基本相等。

在现实市场上还可以看到先上升后下降的形态，或先下降后上升的形态，或波浪状形态，这些都是以上三种形态的变种。国债收益率曲线基本能反映市场资金供求关系和对未来利率走势的预期。

一般而言，长期国债的收益率高于短期国债的收益率，以给投资者耐心以更大的回报。如果中长期国债收益率低于短期国债收益率，就称为收益率曲线倒挂。从经济学理论的角度讲，中长期利率低，表示债券市场投资者不看好未来经济发展，甘心于只获得较低的中长期投资回报。相反，如果投资者看好中长期经济发展，他们的资金将投入更高回报的项目，对资金的争夺最终会提升中长期国债利率。这样，经济发展预期与国债收益率建立起相互关联。

六、公债券投资的成本

一般而言，债券投资的成本大致有购买成本、交易成本和税收成本三部分。债券不是免费的，要获得债券还须等价交换，它的购买成本在数量上就等于本金，即购买债券的数量与债券发行价格的乘积，若是中途的转让交易就乘以转让价格。对附息债券来说，它的发行价格是发行人根据预期收益率计算出来的，其购买成本的计算如上所述。对于贴息债券，其购买成本的计算还有一种方法，即：购买价格＝票面金额×（1－年贴现

率）。例如，某债券面额为100元，年贴现率为8%，期限1年，则其购买价格为100－100×8%＝92元。

债券在发行一段时间后就进入二级市场进行流通转让，如果在交易所进行交易，还得向自己的经纪人支付一笔佣金，不过，目前我国深市、沪市投资者委托证券商认购交易所挂牌分销的国债可以免收佣金，其他情况下的佣金收费标准是：每一手债券（10股为一手）在价格每升降0.01元时收取的佣金起价为5元，最高不超过成交金额的2‰，目前，在券商佣金改革以后，国债的交易佣金维持在0.098%～0.20%之间，假设投资国债10 000元，则需支付单向交易佣金9.8～20元；而亚洲证券国债交易佣金是成交金额的0.5‰。经纪人在为投资人办理一些具体的手续时，又会收取成交手续费、签证手续费和过户手续费。每笔交易成交后，交易所会向买卖双方都收取占交易额3‰的成交手续费；达成口头交易后在债券交易柜台办理鉴别债券真伪业务还要缴纳签证手续费；最后记名债券在交割划账时债券买方还要缴纳占购买总金额2‰的过户手续费。最后要考虑的是税收成本，目前我国上市国债、地方政府债券和金融债券的交易是免税的，即只需缴纳交易佣金（国债佣金为0.1%），无需缴纳印花税。

人们在具体计算债券收益率时必须扣除以上所有有关的成本，这些成本也是投资者在比较选择债券时必须考虑的因素。证券商买卖债券时，向证券商缴纳佣金，佣金每笔起点5元，最高不得超过成交金额的2‰。

第八节 公债偿还的管理

一、公债偿还的资金来源

公债到期后，国家必须安排资金及时清偿，以维护国家债信和公债持有者利益。偿债资金来源主要有以下几种：

1. 经常性预算收入。即用经常性预算收入（主要是税收）来清偿到期债务。通常把公债还本付息作为支出项目列入当年预算，如“债务还本”、“利息支出”。这种做法的好处是偿债资金来源较为稳定；能确保到期债务的及时清偿，但实践上往往难以操作。一方面，对到期债务的偿付可能影响正常预算支出的稳定性，尤其在偿债数额较大时，会造成对经常

性支出项目的“挤出”，影响政府职能的实现。另一方面，当偿债资金需求量过大而破坏财政平衡时，将迫使政府举借新债，以弥补预算收支缺口。这时，以经常性预算收入清偿到期债务显得徒具形式。因此，这种做法除了在国家财力较充裕的时期，一般较少采用，通常只是把债务利息支出纳入经常性预算，而还本支出则另行处理。

2. 预算盈余。即以政府以前年度滚存的预算盈余作为偿还当年到期公债的资金来源。其限制条件是显而易见的，若盈余的数额能满足当期偿债的需要，则债务清偿可顺利实现。若盈余不足以清偿当年应偿债务，或根本不存在盈余，则需另寻偿债资金来源。从实践上看，由于政府职能范围的不断扩大，支出需要日益增加，出现财政盈余的年份不多。即使有盈余；其数额也难以与不断扩大的公债规模相匹配。因此，预算盈余充其量只能作为偿债资金的补充来源，而不能成为主要来源。

3. 举借新债。指政府通过组织新的债务收入来偿还到期债务，即借新债还旧债，将债务负担向后推移。这种做法既有实践上的必然性，也有理论上的合理性。从实践上看，由于赤字的年份较多，各国的债务累积额越来越大，每年需清偿的到期债务也不断增加。这往往为正常预算收入难以承受，从而不得不依赖举借新债来筹措偿债资金。从理论上看，持有公债可以被视为居民储蓄或企业投资的一种形式，或是居民和企业的一项特定金融资产。就单个主体而言，该项金融资产是可以变换的，即认购、兑付或转让。而从整体上看，有存有兑，有买有卖，其总额可以不变甚至不断增加。因此，就单项公债而言，它有偿还期，而从公债总体看，只要经济规模和财政规模不断扩大，它可以不断滚积下去，成为实际上无需偿还的债务。或许正因为如此，借新债还旧债便成为各国政府偿还到期公债的基本手段。

4. 偿债基金。它是由政府预算设置一种专项基金，专门用以偿还到期公债。其做法是每年从财政收入中拨出一笔款项进入偿债基金，该基金由专门机构管理，专作偿债之用，并且在公债未还清之前，每年的预算拨款不能减少，以期逐年减少债务，故又称为“减债基金”。设立偿债基金的好处在于为清偿债务提供一个稳定的资金来源，可以均衡各年度的偿债负担，使偿还具有计划性和节奏性；其弊端是管理较为复杂，实践上往往难以保证款项的按期足额拨付和基金的专项使用。特别是在预算平衡出现

较大困难时，一方面缺乏足够的拨款资金来源，另一方面会被迫挪用该项基金，从而使偿债基金形同虚设。

二、公债偿还的方式

政府可选择使用的公债偿还方式主要有以下几种：

1. 一次清偿法。即在公债到期时按公债票面额一次全部兑清。这是一种常见的偿债方式，优点是公债偿还管理工作较为简单，缺点是造成政府偿债负担随每年到期公债数额的不同而起伏波动，在到期公债数额较大时，偿债负担较重，财政支出压力较大。我国 1985 年后发行的国库券，绝大部分采用这种方式清偿本息。

2. 抽签偿还法。是指在公债偿还期内分年度确定一定的偿还比例，由政府按公债券号码抽签对号确定具体的偿还对象，直至偿还期结束，全部公债皆中签偿清为止。抽签方式分为一次性抽签和分次抽签两种。一次性抽签是在第一次偿还之前，把偿还期内所有需要清偿的公债，一次抽签，同时公告，债券持有者根据中签年份，届时兑付本息。我国 1981—1984 年发行的国库券，就是采用这种方式清偿的。分次抽签是根据偿还期内每次需偿付的公债比例，定期抽签，确定当次偿付的对象，直至全部应偿公债付清为止。我国 1954—1958 年发行的国家经济建设公债就采用分次抽签法偿付。抽签偿还法可以分散公债清偿时对国库的压力，避免集中偿还给财政带来的困难，其缺陷是管理工作较为复杂，需频繁进行本金兑付，同期公债因偿还时间不同其利率也要作差别规定，增加计付工作量。

3. 市场购销法。即在公债存续期内，根据政府的财政状况、公债市场行情及经济调控需要，适时从证券市场上购回公债，以在该公债到期前将债权收回的方式。市场购销法通常与预算盈余、偿债基金和中央银行公开市场操作有关。在预算有盈余时，可动用盈余在市场上购入公债，以提前清偿债务；在实行偿债基金制度时，用偿债基金买入公债，一方面是政府的一种债务清偿行为，另一方面可对政府债券价格起支持作用；中央银行的公开市场操作是调节货币流通的一种方式，买入公债意味着增加基础货币投放，刺激需求。在这种情况下，当某种公债已部分或全部为中央银行持有，期满时，债券的偿还实际上成为财政与中央银行之间的账目处理

问题了。运用市场购销法要求有健全的管理制度，对从事此项业务的人员也有较高的素质要求。

4. 以旧替新法。即公债持有人以到期公债券替换相应数额的新发行公债，以达到兑付原有债券的目的。实际上这是延长债务清偿期的方式，这种方式通常在偿债高峰期或财政较为困难时采用。其优势在于减轻偿债时对国库的压力，增加了政府清偿债务的灵活性；其弊端是加大未来的债务负担，并容易损害政府债信。

三、国家债务预算

这是全面反映政府以有偿的形式组织收入，投向公共事业和大型基础设施建设，即国家通过借贷和财政投融资的形式来筹集资金，弥补财政建设性资金的不足，体现了政府作为资产所有者而负债经营所形成的收支预算。为管好、用好债务收入，增强债务收入使用的透明度，掌握债务规模，需要编列债务预算。

（一）债务收支的内容

由于我国地方财政不允许发行债券，因此债务预算只限于中央财政。

国家债务预算收入包括发行国库券收入、商业银行购买财政专项债券收入、社会保险基金结余购买专项债券收入、邮政储蓄收入、财政周转金存储及利息收入、回收贷款及利息收入、国外贷款收入等。

国家债务预算支出包括还本付息能力的投资支出及债款还本付息支出，具体为：社会公共建设性投资（贷款）支出、大型基础设施投资（贷款）支出、国有资产经营预算差额贷款、国库券还本付息支出、归还商业银行借款本息支出、归还社保基金存款本息支出、归还国外贷款本息支出和政府其他贷款、存款支出。

（二）财政赤字计算方法

1. 国际货币基金组织的计算方法。

财政赤字＝政府正常支出＋国债利息支出＋财政借出资金净额
－政府收入－国外捐款

目前，英、美、加等国基本采用此法，但各国具体的计算口径又有所不同。美国的国债利息支出是抵扣政府信托基金利息收入后的净额，联邦

政府当年发行国债的数额大于财政赤字，因为联邦政府自身还要购买一部分国债。加拿大除了将国债利息支出计入政府支出外，还将打了折扣的未到期国债的折扣额冲抵溢价收入后的净额列入支出。这些国家的财政赤字通过政府融资解决。

2. 日本的计算方法。日本一般会计的收支表是平衡的，其财政赤字的计算公式为：

一般会计收入＋公债收入＝一般会计支出＋国债本息支出

日本将当年发债收入（包括建设性国债和特别国债）视同于当年财政赤字。其特点为：一是把国债收入当做政府财政收入的一部分，二是在政府财政支出中包括国债还本支出。

3. 我国财政赤字的计算方法。

（1）1993 年前财政赤字的计算方法。

财政赤字＝财政支出＋债务还本付息支出－财政收入
－债务收入

即财政赤字是用债务收入抵消了一部分收支差额之后仍存在的差额，称为硬赤字，加上当年发债额后统称为软赤字。硬赤字通过向人民银行透支或借款弥补。

（2）1994 年起财政赤字的计算方法。

财政赤字＝财政支出－财政收入

财政收入中不包括债务收入，财政支出中不包括利息支出。当年发债除了弥补财政赤字外，还用于归还当年到期的国债本金和利息。发债额列在收支合计项下。

国家债务管理预算不仅是弥补财政资金不足的重要手段，也是调控经济总量和调剂市场供求的重要杠杆。政府应在抓住市场信号的前提下，使国债运作成为实施财政货币政策的重要通道，充分利用债务的收、支、投、贷来影响供求关系，调节社会资金的流量与流向，促进国民经济稳定发展。债务资金的有偿性要求国债的发行量必须与国家财政的偿还能力相适应，债务的投放必须与本息回收及社会效益、经济效益相适应，以实现债务资金的良性循环。

[本章提要]

本章内容基本划分为国债的发行、流通和偿还。要求掌握债券、公债和国债之间不同的含义；理解公债的功能与作用等。公债具有有偿性、自愿性、灵活性和信用性等特点，并与预算收支具有紧密的联系。

公债具有多种不同的分类标准，其中在实务上最突出的是按利息支付方式分为零息、附息、贴现国债，按券面形式分为无记名式、凭证式和记账式公债。按照市场化的程度，公债发行方式也不同。衡量公债规模的指标主要有债务负担率、债务依存度、偿债率、财政赤字占 GDP 的比重。

公债市场即公债交易场所，按交易层次或阶段可分为发行市场和流通市场两个部分；我国国债一级自营商制度形成后，国债发行从原来单纯的行政摊派发展为承购包销、公开招标等方式，形成了一个较为规范的发行市场体系。

国债的托管、登记、结算系统与股票相分离，1996 年中央国债登记结算有限责任公司成立后，中国的债券由分散托管的状态转变为以集中为主导的二级托管制，降低了国债结算的风险。

国债发行、销售和流通的渠道主要有证券交易所市场和银行间市场（含柜台交易），前者主要销售记账式国债，后者的销售从凭证式推进到记账式，为统一交易市场探路。公债流通方式通常有公债现货交易、公债回购交易、公债期货交易。国债交易实行净价成交、全价结算。国债投资收益具有不同的形成方式，债券投资的成本大致有购买成本、交易成本和税收成本三部分。

政府偿债资金来源主要有经常性预算收入、预算盈余、举借新债、偿债基金等。公债偿还的方式包括一次清偿法、抽签偿还法、市场购销法、以旧替新法。财政赤字的计算方法和口径各有所不同。

[关键词]

国债发行，国债流通，国债市场，国债偿还

[思考与练习题]

1. 债券、公债和国债的含义。
2. 公债的功能与作用。
3. 公债具有哪些特点？

4. 公债的类型是如何划分的?
5. 公债的发行方式如何?
6. 公债的利率和计息方式的确定。
7. 影响公债利率形成的因素有哪些?
8. 衡量公债规模的指标主要有哪些?
9. 公债的发行市场和流通市场的含义及其功能。
10. 国债一级自营商制度的含义及其权利与义务。
11. 中央国债登记结算有限责任公司成立后的托管制度特点及其运行。
12. 简述国债发行、销售和流通的渠道及其适用范围。
13. 简述我国国债运行的监管体制。
14. 简述公债流通市场交易方式的种类、含义及其组织形式。
15. 简述我国国债场内交易的规程。
16. 简述国债交易的计价方式。
17. 简述国债投资收益的计算方法。
18. 简述国债投资成本的构成。
19. 公债偿还资金的来源有哪些?
20. 公债偿还的方式主要有哪几种?
21. 国家债务预算收支的内容。
22. 财政赤字计算方法包括哪些?

第七章

综合预算的管理

第一节　预算外资金的界定

一、预算外资金的主要特征

预算外资金指国家机关、事业单位、社会团体和其他机构为履行或代行政府职能，依据国家法律法规和具有法律效力的规章而收取、提取、募集和安排使用，未纳入财政预算管理的各种财政性资金。

目前，我国预算外资金管理具有如下特征：

（一）在资金性质上属于财政性资金

预算外资金在性质上之所以属于财政性资金，是因为：第一，预算外资金在分配上是凭借国家或政府权力，在履行政务的过程中按照国家有关法律、法规和制度规定而收取和提取的资金，这与凭

借政府权力履行政务而获得的预算内资金在本质上是一致的。第二，预算外资金的存在方式具有明显的依托性，其分配对象主要是国民生产总值的剩余产品部分和一部分补偿基金。预算外资金依托于政府预算而存在，在国民收入已定的情况下，预算内、外资金之间存在着此消彼长和相互转化的关系，因此，预算外资金对财政收支具有重大的影响，在存在形态上具有不稳定性。第三，预算外资金是国家宏观调控的手段之一。但是如果对预算外资金管理和使用不当，就会成为干扰宏观调控的重要因素。

预算外资金的财政性还体现在“四权”的归属上：一是预算外资金的所有权归国家，而不是归哪一个部门和单位所有；二是预算外资金的支配权和调控权属于政府；三是预算外资金的管理权属于财政；四是预算外资金的使用权虽然属于部门和单位，但是其使用权要通过政府预算安排的形式来实现，并由财政监督管理。

（二）在资金属性上具有“三权”分离性

传统的预算外资金管理机制。预算外资金归部门和单位所有，由部门和单位自收自支、自行管理、各行其政，即“三权”合一，实行“财政或单位专户储存，计划管理，财政审批，银行监督”的旧模式，无法适应预算外资金所有权属国家、使用权属政府、管理权属财政的新形势，造成预算外资金财政专户职权不清，混库现象普遍。

目前预算外资金在管理上要求通过法律规范实行三个“还权”，即还权于国家，还权于政府，还权于财政。在整个政府系统中只能由财政部门代表政府从事国家收入分配，而不能由其他部门代表政府组织分配。

（三）在资金管理方式上具有体外循环的特征

预算内外资金的不同之处只在于资金管理方式的不同，预算外资金是不纳入预算管理的财政性资金，而预算内资金则是纳入预算管理的财政性资金。预算外资金在预算体外循环的特征具体表现为：一是资金征收方式具有分散性。预算外资金一般采取税收附加或行政性、事业性收费的方式由行政、事业单位自己筹集，与税收相比，它在取得的比例（费率）上不规范，项目众多而繁杂，在组织征收上具有零星分散性。二是资金使用方向具有专用性。各项预算外收入一般都规定专款专用，通常具有专用性，这就决定了预算外资金不能随意挪用，从而保证这些项目的资金需要，促进其发展。由于预算外资金没有纳入预算内管理，各地区、各部门、各单位在国家规定的范围内，对预算外资金享有一定的支配和使用权，即具有

自主性；但预算外资金的所有权仍属国家，各部门、各单位只有支配使用权，且使用用途必须按照国家有关法规、文件规定的范围，因此，这种自主性是相对的。

二、预算外资金的内容

目前，我国行政事业性收费和政府性基金是预算外资金的构成主体。具体包括以下未纳入财政预算管理的财政性资金：

1. 法规规定的行政事业性收费、基金和附加收入等。这是指法律、法规和具有法律效力的规章所规定的各种行政事业性收费、基金（资金、附加收入）和凭借政府职权筹集的资金等。

2. 政府及其部门共同审批的行政事业性收费。这是指国务院和省、自治区、直辖市人民政府及其财政和计划（物价）部门共同审批的各种行政事业性收费收入。

3. 国务院及财政部审批的基金、附加收入等。这是指国务院以及财政部审批建立的，向企事业单位和个人征收、募集或以政府信誉建立的具有特定用途的各种基金（资金、附加的基金、附加收入等）。

4. 主管部门集中的管理费等。这是指主管部门按照国家规定从所属企事业单位和社会团体集中的管理费及其他资金。主管部门是指独立核算的行政单位、事业单位和社会团体的行政主管机构（含各级代行政府管理职能的总公司和行业性组织）。

5. 乡自筹和统筹资金。这是指用于乡（镇）政府开支的乡自筹资金和乡统筹资金。乡自筹资金是指乡（镇）政府按照国家政策规定筹集的、由乡（镇）政府用于本乡（镇）经济建设、事业发展、公共福利等方面的资金。主要包括乡（镇）企业上缴的利润、事业单位上缴的收入和向个人筹集的乡统筹费等。统筹资金是乡镇政府按规定收取、提留和统筹的资金，如乡（镇）提留或集中的村组提留、民兵训练费等。

6. 其他未纳入财政预算管理的财政性资金。主要包括以政府名义获得的各种捐赠资金，财政拨款有偿使用回收资金中未纳入财政预算管理的部分，国家行政机关派驻境外机构的非经营性收入，财政专户利息等。

7. 社会保障基金。在国家财政建立社会保障预算制度以前，社会保障基金先按预算外资金管理制度进行管理，专款专用，由财政、审计

监督。

国有企业税后留用资金不再作为预算外资金管理。事业单位和社会团体通过市场取得的不体现政府职能的经营、服务性收入，不作为预算外资金管理，收入可不上缴财政专户，但必须依法纳税，并纳入单位财务收支计划，实行收支统一核算。

部门和单位要严格按照国家法律、法规和规章所规定的范围和标准，收取和提取预算外资金。任何部门和单位不得违反国家有关规定擅自设立收费、基金项目、随意调整范围和标准。部门和单位的预算外资金收入，必须由本部门和本单位的财务部门集中管理，按规定向财政部门或上级主管部门缴付，不得坐收坐支，私设“小金库”。对应纳入财政预算管理的预算外资金要创造条件逐步纳入财政预算管理。

三、预算外资金一度膨胀的成因

20 世纪 80 年代初，预算外资金的项目迅速增加，金额急剧增长，其增长速度明显高于经济和预算收入的增长速度，几乎与预算内收入相当，有“第二预算”之称，在一定程度上缓解了财政资金供需的矛盾，但规模过大，也为乱收费开了绿灯，造成了严重的社会问题。

（一）影响预算外资金规模变动的主要因素

1. 政府职能的扩展，财政收支矛盾的突出。改革开放以来，政府的经济管理、行政管理、社会服务与保障的职能不断扩展，而政府职能的扩张，又造成预算内支出需求的扩大。由于预算内收入增长缓慢，难以满足预算内支出的需要，因此财政收支矛盾日益突出。在这种情况下，政府出台了多项基金、收费等预算外资金的收入形式，以扩大预算外资金收入规模来缓解财政资金的供求矛盾。但是，由于预算外资金的分配形式不科学、不规范，形成了分配中的决策权力分散，分配渠道分散，财力分散，管理弱化，造成大量财政资金“体外循环”，因此，增加的预算外资金收入只是分散于诸多部门，并未增加预算内收入。

2. 税权集中与事权分散的矛盾。在分级财政改革的背景下，事权由集中走向分散，而税收立法权仍高度集中于中央，从而造成税权集中与事权分散的矛盾。税权集中与事权分散的矛盾是导致地方税收变形——地方基金出现，并最终导致预算外资金规模扩张的重要原因。

3. 财政管理体制的决定性作用。预算外资金的增减范围和幅度，除受生产建设事业发展因素的影响外，主要是体制改革所致。改革措施使相当一部分原来由预算集中分配的资金变为由部门单位自收自支、自提自用的预算外资金，据分析，预算外资金收入增长部分中有 60%以上是由预算内资金转化的。预算外资金的增长是以预算收入相对下降为代价的，因为在国民生产总值增长量和国民生产总值 V 和 M 的构成一定的前提下，预算外非集中性的分配规模与预算内集中性的分配规模是此消彼长的关系。

（二）预算外资金管理失控的原因

1. 预算外资金的形成特点导致监管难。我国预算外资金是在 20 世纪 80 年代后期经济过热、投资规模过大、财政资金严重不足的情况下，为了筹集资金，加速发展，各级政府采用集资、摊派、强行征收等方式，在较短时期内迅速扩展膨胀起来的。而计划经济体制下形成的政事合一、政企不分、职能交叠、权责不明、不讲法治的行政运行体系，为各行各业提供了行政和收费的条件及便利，使预算外资金具有条块割裂、零碎杂乱、自发性、盲目性和隐蔽性较强的特点，给监督管理出了一道难题。

2. 法制建设滞后。预算外资金形成初期，没有引起各级政府的重视，未能加以规范，在治理“三乱”的过程中，各级政府虽然采取了行政干预，但以法治乱、以法治费并没有形成共识。国家和地方关于预算外资金管理的法律、法规直到 1996 年底以后才相继出台，对违反预算外资金管理规定行为的处罚办法出台不久，在解决一般性问题上缺乏可操作性。预算外资金管理长期处于无法可依的运行状态，问题越积越多，积重难返。

3. 管理方式陈旧。以收缴分离、票款分离、集中收费、专户监管、财政统筹为主要形式，对预算外资金实行“收支两条线”管理的工作还在摸索起步阶段，尚未触动预算外资金谁收谁管、自收自支、监督失控、流于形式的老一套管理模式。

4. 既得利益的强力诱惑，强化政府及部门利益。长期以来，行政事业单位的人头经费、专项经费都由财政负担，缺钱就伸手向财政要。各种预算外收费归政府及部门所有，谁收谁支、自行掌管、自收自支，与部门及职工的切身利益密切相关。由于缺乏行之有效的监督制约机制，受利益

的驱动，各级政府及部门争相越权或滥用权力，乱设收费项目，提高收费标准，把行政性规费变成福利性收费。现在虽然已经实行财政统筹，但统筹的范围、比例十分有限，大部分收入仍归执收单位。这就形成行政事业部门既吃财政，又吃收费，两头得利的局面。

四、预算外资金发展中的弊端

（一）加剧了财政困难，削弱了财政的调控能力

预算外资金膨胀使政府财力分散，许多预算外收费项目的征收对象、范围和某些税种一致，如地方税务部门代征的地方发展建设基金等，预算外资金扩张形成预算内经费紧张→各部门自行创收→预算外资金规模增大→侵蚀预算内收入的恶性循环，预算内资金相对份额进一步下降，政府预算难以筹集足够的资金支持农业、能源、交通等基础产业和教育、科学等事业的发展，对经济结构的调节能力弱化，影响国家产业政策的贯彻，削弱了税收的宏观调控功能，不利于整个国民经济的协调发展。

（二）扰乱了财政分配秩序

多主体对预算外资金进行的分散性分配，导致权力部门和单位滥收滥支预算外资金，财政部门、交通部门、农业部门、国土管理部门、劳动部门、工商部门、卫生监督部门、公安、检察、司法部门都有自收自支的各种基金、附加、费用、罚款等，大量合法的预算外基金项目的设置，为各级经济部门和社会团体乱收费、乱摊派、乱罚款提供了庇护所，不但加重了企业的负担，影响经济运行秩序，形成国民经济的低效运行，而且使得预算外资金成为滋生腐败的肥沃土壤，影响廉政建设。

（三）脱离监督，使用效益低，不利于转换政府职能

在预算外资金所有权和管理权归属于收入单位，单位、部门预算外收支一体化的传统管理体制下，预算外资金不需要纳入政府预算管理，实行体外循环，脱离了人大和社会的监督，在使用上缺乏有效的管理和引导，导致非生产性基本建设和用于奖励、福利的消费基金增长过快，并助长了重复建设，资金使用效率低下，大量的资金没有发挥其应有的作用，造成资源的严重浪费。

第二节　预算外资金的管理方式

一、预算外资金财政专户储存

预算外资金管理涉及各方面的利益关系，往往成为整个财政和政府管理的重点和难点，实行收支两条线管理从制度上打破了以往由部门和单位自收自支、收支一体化的管理模式，改部门和单位“专户储存”为“财政专户”储存，改“收支一条线”管理为“收支两条线”管理，便于强化预算外资金管理。

（一）财政部门在银行统一开设预算外资金财政专户

预算外资金由单位所有变成国家所有后，必须建立一个功能齐全的财政专户机制，以便财政部门有效地管理预算外收支，同时强化银行监督职能。

预算外资金财政专户是指财政部门在银行开设的统一专户，用于预算外资金收入和支出管理。财政专户分为中央财政专户和地方财政专户，分别办理中央和地方预算外资金的收缴与拨付。财政专户管理是国家强化行政事业单位预算外资金管理的一种行政手段，具有强制性的特点。

预算外资金是国家财政性资金，不是部门和单位的自有资金，各级财政部门要按预算级次在专业银行统一开立预算外资金专户，用于对本级各部门和单位的预算外资金收支的管理，部门和单位的预算外资金必须纳入同级财政专户，实行“财政专户储存、计划管理、财政审批、银行监督”的管理办法，财政部门要认真履行职责，建立健全各项管理制度，积极做好各项服务工作；及时核拨预算外资金，保证单位正常用款，完善预算外资金财务会计核算制度，切实加强对预算外资金收支活动的监督管理。

（二）预算外财政专户的资金实行收支两条线管理

预算外资金财政专户管理的运作方法是：部门和单位的预算外收入必须上缴同级财政专户，支出由部门和单位提出用款申请后，同级财政部门根据年度预算外资金收支计划、单位财务收支计划和预算外资金收入上缴财政专户情况，从财政专户中及时核拨资金，实行收支两条线管理。部门和单位要严格按照财政部门的规定使用预算外资金。

预算外资金财政专户由财政部门管理，负责办理预算外资金的收支；预算外资金财政专户行使国库的职能和权限，支配权属于同级政府。但财政专户不具备国家金库的管理监督职能，各专户间没有任何收纳、划分和留解制度，增加了预算外资金的管理难度。

（三）预算外资金缴入财政专户主要采取全额上缴的形式

行政事业单位预算外资金缴入财政专户的形式有三种：一是全额上缴，即部门和单位收取的预算外资金按全部数额上缴财政专户；二是按比例上缴，即部门和单位收取的预算外资金按规定的比例，一部分上缴财政专户，另一部分直接留用；三是预算外收支结余上缴，即单位取得的预算外资金收入可先由单位直接安排预算外支出，只将预算外收支结余的部分上缴到财政预算外资金专户。

一般情况下，全额上缴是主要形式，只有少数费用开支有特殊需要的预算外资金，经财政部门核定收支计划的，方可按确定的比例或按收支结余的数额定期缴入同级财政专户。随着预算外资金收支两条线管理改革的深化，行政事业单位预算外资金缴入财政专户的形式基本上都采取全额上缴形式。

二、预算外资金的计划管理

在实行收支两条线管理的同时，还要实行预算外资金“收支计划管理”和“预决算管理”，编制“预算内外收支综合财政计划”。对各种基金（专项资金），要严格按照规定的使用渠道单独编制收支计划，自求平衡，专款专用；对其他预算外资金，要按照预算内外结合的要求编制综合财务收支计划。收支计划要具体到项目，支出项目要细化。

（一）单位预算外资金的计划管理

1. 编制单位预算外收支计划。这是指各行政事业部门根据其预算外资金收入情况和支出需要，编制年度预算外资金收支计划。编制计划应坚持“量入为出、收支平衡、略有结余”的原则。一是收入计划，以收费项目为基本依据，对收费范围、标准反复测算，并考虑各变动因素的影响，力求计划接近实际。对确实无法完成的收入，财政部门要及时予以核减，并相应追加预算内拨款。二是支出计划。支出要符合国家规定的开支范围和标准。

2. 健全单位预算。行政事业单位预算外资金收支计划报同级财政审核后，应该与预算内拨款统一核算，统一管理。行政事业部门必须将预算外资金纳入单位预算进行计划管理，行政事业单位预算是包括预算内、外一切资金的收支计划。各单位用款时，应按规定的使用范围编报季度用款计划，经财政部门审核批准后拨款，由银行监督支付。年度计划编制后，单位要认真执行、落实，及时进行调整，保证计划的圆满实现。将单位预算外资金纳入单位预算，可以强化预算的完整性，健全单位预算，打破以往单位内资金的界限，缓解单位资金管理中预算内资金一头紧、预算外资金一头松的状况。

（二）地方财政预算外资金的计划管理

各级政府掌握的预算外资金是各级政府能够直接掌握使用的资金，对弥补国家预算之不足，因地制宜扶持地方重点经济建设项目和重点事业的发展，具有重要意义和作用。

1. 地方财政的预算外资金纳入预算内。在分税制分级财政体制进一步规范的条件下，各级财政都成为一级独立的预算主体，各级财政要求自求平衡，过去由地方财政直接收支掌管的税费附加等预算外资金从 1997 年起都应纳入预算内，实行预算内、外资金统一核算和管理。

2. 单位的预算外资金纳入财政专户、实行本级财政预算外资金收支计划管理。地方财政专户的预算外资金计划管理主要通过预算外资金收支计划的编制、执行和决算编制来实现。财政部门要在认真审核单位预算外资金收支计划和财务收支计划的基础上，编制本级预算外资金收支计划，报经同级人民政府批准后组织实施。年终，财政部门要审批单位的预算外资金收支决算，编制本级预算外资金收支决算，并报同级政府审批。

各级政府编制各级政府预算外收支计划和决算，要贯彻党和国家的路线、方针、政策，要符合各级政府发展经济和各项事业的总体规划要求；收入要稳妥，支出要留有余地，不打赤字；及时解决执行中的问题，保证收支计划的实现；支出要追踪问效，提高预算外资金的使用效果；编制决算要真实可靠，反映计划执行的全貌。

（三）财政综合预算管理

财政部门在各部门、单位预算的基础上编制包括预算内、外收支的综合财政计划，实行综合预算，统筹使用预算内、外资金。财政部门对各部门和单位预算进行审核调整、汇总编制的本地区综合财政总预算，报同级

人民政府批准后，批复到各部门执行。财政综合预算是一种预测性、参考性、指导性计划。只能在不损害资金所有权和使用权的前提下，从国民经济的整体需要出发，统筹指导各项预算外资金，指导社会财力的分配和使用，对国家财力进行宏观调控和管理。

编制综合财政计划应该遵循的原则：一是量力而行，有多少财力办多少事情。要在促进生产发展和提高经济效益的基础上，把能够筹集的资金及时筹措集中上来，在摸清各部门、单位家底的基础上，再按主次顺序安排好积累和消费等重大比例关系。同时，把主观和客观、需要和可能紧密结合起来，坚持做到量入为出，收支安排不留缺口。二是统筹安排、综合平衡。综合财政计划是财力平衡表，是协调财政预算内、外资金之间关系的行动方案，是保证整个国民经济计划顺利实现的重要文件，必须通盘考虑，适应经济和社会发展的需要。

三、预算外资金发展的目标模式：统一预算管理体系

归并和疏导预算外资金，建立统一的政府财政预算管理体系是适应社会主义市场经济体制的必然要求，也是我国预算外资金发展的目标模式。

（一）统一政府预算的内涵

1. 统一的政府预算内容。即政府预算必须包括全部政府收支，全面反映政府活动。表现在内容上：一是凡是政府活动带来的各项收入均应作为预算收入，全部纳入预算内进行管理，这些收入主要是政府部门依据国家的行政权威、资产所有权或提供某种特殊服务而向企业和个人征收的各种收入。二是政府活动所必需的各项支出均由财政统筹安排，纳入预算支出。财政部门作为政府的理财机构必须维护预算的完整性，对一切以政府为主体的资金收支活动均应予以全面地反映和管理。

2. 统一的预算管理方式。统一预算管理改变了预算外资金的管理方式，具有法定性的特点，各级政府分别编制统一、全面的预算，其管理原则：一是收支结合，综合平衡的原则。建立统一预算后，要求我国把预算内、外两块资金有机结合起来，实行财政预算内、外收入合并安排征收计划，支出统筹考虑一个标准，防止收支脱节。二是公平效益的原则。通过不同的管理办法，既调动收费单位的积极性，保证收费不会因此而减少，又能顺利地纳入预算管理，使财政能充分行使管理支配权；整个社会财力

统筹安排，集中财力发展经济建设，以达到财政分配效益的理想化。

（二）统一政府预算的必要性

1. 政府预算完整性的需要。预算的完整性是编制并管理预算的重要原则，即政府预算必须包括全部预算收支，全面反映政府活动，保持财政分配规范化和透明化。统一的政府预算管理体系，扭转预算外资金长期脱离于预算管理之外的现状。这样，可充分反映政府资金收支活动的全貌，为实现政府决策的科学化提供完整的数据资料，既便于政府控制、调节各类财政资金的流向和流量，又便于纳税人审议、监督政府的理财活动，防止公共资源的浪费，抑制政府腐败，有利于健全财政职能，缩小地区间差距，保持各地区、各方面协调发展。

西方国家政府各项收支全部纳入政府财政预算，统一管理。如德国基本法规定，制定、调整收费范围和标准的权利均属于地方议会，政府各部门包括财政部门没有出台收费和制定收费标准的权利。收费收入必须全部纳入州或地方财政预算内进行管理，直接缴入州或地方金库，与税收和其他收入来源一起统筹使用；执行收费单位的经费开支全部由预算统一安排。除个别特殊情况外，纳入预算内的收费一般不能指定专门用途。

2. 强化财政调控能力，规范分配秩序的要求。统筹安排使用预算内、外资金，有利于政府集中资金办大事，握紧拳头保重点，确保政府在一定时期内政策目标的实现。我国国家财力在分配上实行预算内外资金“双轨”分配制，国家直接分配与单位自主分配相结合的管理模式：一方面预算收支与预算外资金收支相互脱节，两块资金在流量上不能相互补充，流向上相互分离，导致了预算内紧，预算外松的局面，致使财政收入功能的弱化，出现了在国民经济持续高速增长的同时，预算收入占国民生产总值的比重却呈直线下降的态势，支出结构的不合理加剧了两种资源配置方式之间的矛盾，极大地制约着国民经济的健康发展。另一方面，在国民生产总值分配格局中，由于预算外资金分配主体多元化，削弱了财政分配的主导地位，导致政府直接分配的财力严重不足，肢解了财政职能，扰乱了财政分配秩序，使得各级财政都难以保障政府职能运作的基本需要，助长了乱收费、乱摊派的现象，导致财政供给上缺位与越位并存，降低了财政资金的使用效率，削弱了财政宏观调控的能力。

为了配合市场调节，优化资源配置，必须取消政府资金分配上的“双轨”制，理顺国有财力分配机制，统一被肢解的财政分配职能，规范社会

财力分配秩序，堵塞国家财力大量流失的漏洞，实行预算内外资金统管，建立统一的政府预算管理体系，坚持财政收支并重，将预算外资金纳入人大的监督范围，减少分配的随意性，加强资金管理，推进政府资金管理法制化和民主化的进程，规范政府行为。

3. 分级分税制的要求。1994 年实行分级分税制后，许多地方政府已将预算内、外财力统筹统算，综合平衡，以保障全面地完成财税改革的任务，主要动因：一是分税制初步划清了中央财政和地方财政各自的收入领域，地方财政作为一级独立的财政，对本级收入拥有支配使用权，因统一预算内、外收入管理而增加的可支配财力不会被中央纳入基数核定。另外，由于地方财政的预算外资金收入以各种税收附加为主，多数具有专项用途，其资金性质、资金运用主体与预算内收入是一致的，将地方政府财政的预算外资金纳入预算管理，可以准确地反映地方财政分配规模，有利于地方财力的统一管理和综合平衡。二是预算内收支矛盾大，而预算外收入规模迅速扩大，迫切需要财政部门作为政府当家理财的综合部门，解决政府财力分散问题，把所有政府财力统管起来，进行预算内、外资金综合统筹规划。清理预算外资金，改革预算管理体制，实行统一的预算管理，可缓解财政困难，真实计算各地区财力和国民总税负，反映各地区的财政收支方向与规模。

行政事业单位的预算外资金主要是由行政行为和部门、单位职能带来的，实质是财政收入，是凭借国家和地方政府赋予的权力向社会强行征收的部分收入，征收管理的人员绝大部分是国家机关事业单位工作人员，这部分收入理所当然应纳入财政预算，严格管理。依靠提高税负和增加地方上解收入来缓解中央财政困难有违各方意愿和体制规则，需要统一中央预算管理，将分散在各部门的财力集中。

4. 建立新型单位预算和财务管理体系，提高资金使用效益的需要。长期以来，单位收入与支出管理相脱节、财务与资金管理相脱节的问题没能从根本上得到解决，形成预算外资金体外循环，管理松弛，开支混乱，难以发挥资金的效益。

在社会主义市场经济条件下，行政单位的管理职能发生了较大转变，事业单位的经济活动形式也发生了很大变化，资金来源呈现多元化，预算外收入规模和比重增大。客观上要求对各部门、各单位预算内、外收支实行统一核算、统一管理，编制综合财政预算，有利于克服预算内、外资金

管理“两张皮”的弊端，建立起全面反映各项收支活动的新型预算管理体系，减少资金安排的盲目性和损失浪费，提高资金的使用效益。

5. 缓解财政困难和单位苦乐不均的需要。目前，一方面各级特别是县乡两级财政预算内资金严重不足，收支矛盾尖锐，而另一方面部分部门、单位大量收费，甚至“以费挤税”的现象十分普遍。各部门、单位之间由于职能不同和收费的职权不同，收入差距相当大，这种并非单位努力程度和工作量大小造成的收入差距导致单位之间苦乐不均现象十分严重。实行综合财政预算，通过政府统筹安排各项收支，控制资金的使用方向、范围和标准，可以在一定程度上缓解财政预算内资金的紧张局面和单位之间的苦乐不均。

总之，逐步强化预算外资金管理，建立统一的政府预算管理体系，有利于规范单位理财行为，促使单位增收节支、厉行节约、勤俭办事，严格执行财经纪律，从制度上促进廉政建设。由此，预算外资金的规模会逐步缩小，直至基本取消。

第三节　预算外资金的收支两条线管理

一、“收支两条线”的含义

预算外资金管理的实质是收支两条线。“收支两条线”要求所有行政事业性收费和罚没收入都要实行收支脱钩，其规范性内涵如下：

（一）从收入的角度讲，主要是实行收缴分离、票款分离的管理办法

预算外资金由单位直接收取，容易将国家所有的资金变成单位的“小金库”，逃避了财政部门的管理和监督。财政部门在统一票据管理的基础上，实行征收与缴款分离，采取银行代收、交款人代缴的办法，重点要加快票款分离步伐，做到罚没款和行政事业性收费的开票与收缴相分离（除法律、法规规定可以当场收缴罚款的以外）；全面实行罚款决定与罚款收缴相分离的办法，执罚人员开罚款通知单，受罚者到指定银行缴纳罚款。收入收缴制度改革有利于改变预算内、外非税收入收缴管理不严的状况。

行政事业性收费和基金尽可能实行“单位开票，银行代收，财政统

管”的票款分离的管理办法，从严控制和逐步减少单位直接征收的项目，加快政府机构改革的步伐，精简机构和人员，财政不供养的事业单位一律禁止收费，全面推向市场。党政机关的行政性收费，要在强化预算管理的基础上，实行执收单位管收不管支，收入全部上缴国库的管理办法。

（二）从支出的角度看，关键要抓好“收支脱钩”

执收单位上缴的收费和罚没收入不再与其支出安排挂钩，支出采取由财政预算安排的管理方式，这样可以有力地保证执收单位的公正执法。目前，罚没收入和相当一部分收费收入已纳入预算管理，对绝大部分预算外资金实行了财政专户管理。通过“收支两条线”改革为编制综合财政预算提供基础条件。通过编制预算，实现预算内外收支的统一核算、统一管理，增强政府宏观调控能力，保证集中财力办大事。改革的最终结果是编制综合预算内外资金统管的财政综合预算，逐步淡化和取消预算外收支。

（三）银行账户方面加强财政专户管理

“收支两条线”改革要求取消各执收单位自行开设和管理的各类预算外资金收入过渡账户，改由财政部门在委托的代理银行为执收单位开设预算外资金财政专户和财政汇缴专户，财政汇缴专户只能用于预算外资金的收入收缴，不得用于执收单位的支出。为了规范预算外收入收缴和减少部门、单位的资金占压，对那些合法合理的收费收入，不再自收自缴，而是实行收缴分离，纳入财政预算或实行财政专户管理，做到“取之合法、规模适当、收缴分离、纳入预算”，防止乱收、滥罚以及坐收坐支。

“收支两条线”改革的近期目标是将预算外收入纳入财政专户进行预算外管理；最终目标是按照公共财政的要求，将全部财政收入逐步纳入财政预算管理，进入法律监督程序中，形成统一的政府预算。“票款分离”和收支脱钩是实行“收支两条线”管理的核心，严格执收执罚部门的收入与支出脱钩，真正做到“收支两条线”，可实现资金管理国家化。

“收支两条线”改革具有重大的政治意义和现实意义：一是反腐倡廉，从制度和源头上防治腐败。“收支两条线”管理在制度上设立了一道防线，不仅触动了部门和单位利益，而且对部门乱收、乱罚、截留、挪用执收罚没收入的行为起到“釜底抽薪”的作用。二是促进部门和单位切实转变职能。“收支两条线”管理将单位从收收支支的繁杂事务中解脱出来，从算

小钱、较多考虑部门利益中解脱出来，便于改进工作作风，从机制和制度上保证部门公正执法。

二、“收支两条线”工作存在的问题

“收支两条线”最早是在 1990 年提出的，那时要求对用于基本建设的集资资金统一存入预算外资金专户，由财政部门和建设银行监督使用，严禁坐收坐支、挪用私分或私设“小金库”。此后，对预算外资金的范围和“收支两条线”的内涵，作出了相应的调整，一些地方财政部门对“收支两条线”管理工作也进行了积极的探索，但从总体上看，其核心问题仍未得到很好解决：

1. 支出上未完全与自收资金脱钩，预算内外资金依然“两张皮”。在支出上，单位上缴的收费和罚没收入与执收单位的支出安排仍存在挂钩现象，一些部门行政事业性收费按比例上缴财政专户，未完全实行“收支两条线”管理。部门预算和单位预算未将执收单位预算内外资金统筹安排。

2. 在收入上，没有实行收缴分离等，大部分收费仍由单位自收自缴。传统的预算外资金缴库程序采取由主管部门和执收单位自行在银行开设收入过渡性账户，执收单位将其从缴款人收取的预算外资金收入通过收入过渡性账户层层上解到主管部门，再由主管部门汇总后，按一定期限定期缴入财政专户或缴入国库。在这种方式下，资金从执收单位到财政专户流经层次多，资金沉淀量大，缴库周期长，容易被占压、挪用和滋生腐败现象。

从实践上看，预算外资金以及纳入预算管理但仍实行集中缴库方式收缴的行政事业性收费、政府性基金和执罚单位的罚没收入，收缴管理处于监管不严的状况，一些部门和单位未按规定将收入缴入国库或财政专户，隐瞒、截留和坐支现象时有发生；过去虽然多次采取加强预算外资金管理的措施，但管理的重点多在治理乱收费、规范资金用途等方面；一些地方财政对管理层次比较单一的部门实行了收缴分离等改革；但没有对收入收缴环节进行系统的改革和规范。由于对预算外资金收入收缴监管力度不够，执收单位自收自缴的预算外资金收缴管理存在的问题比较突出，难以实现规范管理的目标。

3. 预算单位银行账户过多过乱，成为制约“收支两条线”改革深化的重要因素。长期以来，一些部门和单位多头开设银行账户，传统的预算收入缴款方式大多通过设立过渡账户进行，包括“待结算账户”、“待结算财政款项——待解税金账户”、“纳税保证金账户”、“银行解征税款账户”等，延迟预算收入入库时间。包括预算外资金在内的非税收入的收缴实行由执收单位设立过渡性存款账户、分散收缴的方式，收入从收缴到进入财政专户前，分散在各单位账户上，易于转移、截留和隐匿应缴入财政专户的资金，预算外资金不缴入财政专户，形成公款私存和私设“小金库”等等，逃避监督，自收自缴或坐收坐支，支出管理中滥支、挪用现象较为普遍。

4. 预算管理范围狭窄，政策不够完善，预算外资金来源不规范。按市场经济发达国家的通行做法，政府在税收、债务以外取得的非税收入，均应当纳入财政预算管理。由于“收支两条线”在管理范围上未扩大到所有行政事业单位的所有预算外资金，执收单位预算外资金使用仍不够规范、合理等，不仅导致部门间、单位间行政开支、职工收入水平差距较大，更重要的是使行政行为扭曲，收费和罚没收入中乱收费、乱罚款、乱摊派和随意集中下属单位资金的问题屡禁不止，一些部门和单位不同程度存在乱收费现象。有的部门越权设立行政事业性收费项目，有的部门超范围、超标准收费；一些部门和单位未经批准自行将行政事业性收费转为经营服务性收费，逃避“收支两条线”管理和监督，加重了企业和群众负担，截留、挪用等腐败现象比较突出，影响了党和政府的形象。

上述问题严重干扰了正常的政府分配秩序，降低了财政资金的使用效率，甚至滋生腐败现象。

三、“收支两条线”改革的深化：财政预算管理

“收支两条线”管理是推进国库集中支付、部门预算等改革的关键环节和重要内容，改革的总体要求是将预算外收入纳入财政预算管理，具体包括：一是将各部门的预算外收入全部纳入财政专户实行收支脱钩管理，有条件的纳入国库实行预算管理，任何部门不得“坐收坐支”。预算外资金要统一安排使用，而且对预算外资金实行彻底的收支脱钩和分离；逐步

淡化和取消预算外资金。同时，财政可通过扩大改革试点范围，将行政事业性收费逐步纳入财政预算管理，从而进一步缩小预算外资金规模。二是部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支状况，提高各部门支出的透明度，同时，财政部门要合理核定支出标准，并按标准足额供给经费。

1. 提出政府非税收入的概念，扩大“收支两条线”范围。中央“收支两条线”范围由过去的行政事业性收费、罚没收入扩大到政府非税收入，包括中央部门和单位按照国家有关规定收取或取得的行政事业性收费、政府性基金、罚款和罚没收入、彩票公益金和发行费、国有资产经营收益、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入等。所有政府非税收入都要实行“收支两条线”管理。

2. 全额上缴国库或财政专户。取消按比例或收支结余上缴等过渡性措施，预算外收入全额上缴国库或财政专户。有关政府非税收入一律全额上缴中央国库或财政专户，不得隐瞒、截留、挤占、坐支和挪用。只有中央电视台、中央人民广播电台等取得的广告收入暂维持现行管理办法，保留比例上缴财政专户，即在缴纳营业税后“70%上缴中央财政专户、30%留用”。

3. 部门和收入的分类管理。将公安部、高法、海关总署、工商总局、环保总局5个执法部门按规定收取的预算外资金收入全部纳入预算，全额上缴中央国库，实行综合预算，支出采用零基预算的方法由财政部按部门履行职能的需要核定，确保经费供给。2003年，司法部按规定收取的外国律师事务所办事处申请手续费、外国律师事务所办事处年检费，一律全额上缴中央国库。

2001年，对质检总局等28个中央部门的预算外资金实行收支脱钩管理，其预算外收入缴入财政专户；各部门按照财政部门核定的综合定额标准，统筹安排年度支出，编制综合财政预算。2003年起，改变过去中央部门和单位所属高校（包括中央党校所属函授学院）学费、住宿费、委培费和函大、夜大以及短训班培训费等行政事业性收费收入30%上缴财政专户，70%由学校留用的办法；改变外交部等部门的外事服务收入仍按照扣除成本后净收入的25%上缴中央财政专户的办法；现在要求这类收入一律全额上缴中央财政专户；国家质检总局按规定收取的行政事业性收费，中央部门和单位按照原国家计委、财政部规定收取的护照加急费、认

证加急费等收入，一律全额上缴中央国库或财政专户。

实行中央与地方分成的政府非税收入，应当按照国务院或者财政部规定的分成比例分别上缴中央和地方国库或者财政专户。未经国务院或财政部批准，中央部门和单位不得擅自对政府非税收入实行中央与地方收入分成，或者集中地方政府非税收入。

4. 纳入部门预算管理，规范收缴秩序。政府非税收入全额上缴国库或财政专户后，必须统一纳入部门预算编制范围，同时，改革国税、海关经费收支挂钩的做法，实行“预算制”。财政将根据部门和单位履行职能的需要，合理核定其预算支出，进一步明确部门预算支出范围和细化部门预算支出项目；同时要增强服务意识和保障意识，确保部门正常经费的足额安排和及时拨付。部门和单位应当按照部门预算规定的支出项目，安排和使用资金。

在积极推进收入收缴改革的同时，部门和单位要加强各项政府非税收入的征收工作，财政及其财政部驻各地财政监察专员办事处和审计机关等要加强对政府非税收入解缴情况的监督，确保部门和单位各项政府非税收入及时、足额上缴国库或财政专户，提高财政资金运行效率。

5. 改革预算外资金收缴制度，实行收缴分离。取消现行各执收单位开设的预算外资金账户，改由缴款人或执收单位通过代理银行将款项直接缴入财政专户；对于所属单位级次多、分布比较广的部门，由财政部门按执收单位分别开设预算外资金财政汇缴专户，此账户只能用于预算外收入收缴，不得用于执收单位的支出，并对预算外资金汇缴专户实行零余额管理。

在预算外资金收缴制度改革深化的进程中，还需要进一步研究建立“制定政策法规、综合执法、监督执法”三者合理分工和相互制衡的新机制，更有效地实行“收支两条线”管理。

第四节 收支两条线的管理体制

一、预算外资金收入收缴制度改革：收缴分离的两种方式

执收部门和单位如果在银行开户过多过滥，就会给挪用、截留、坐

支国家预算外资金提供可乘之机，使大量的预算外资金滞留在财政专户外，不能及时上缴财政，因此，必须取消现行各主管部门和其所属各执收单位擅自在银行开设的各类预算外资金账户和收入过渡性账户，清理和取消“小金库”，严禁设立“账外账”，对单位的预算外资金收入实行收缴分离。

（一）设置财政汇缴专户

2002年开始，针对现行收入执行中的一些不规范做法，按照财政国库管理制度改革方案的要求，对中央单位的预算外资金实行收缴分离。收缴制度改革设计了包含财政部门按执收单位分别开设预算外资金财政专户和财政汇缴专户两类银行账户，将预算外资金统一纳入财政开立的预算外资金专户或直接缴入国库。

1. 财政汇缴专户的作用。财政部门为执收单位开设，由执收单位使用的预算外资金财政汇缴专户，只能专用于预算外资金收入收缴和清算，不得用于执收单位的支出。应缴纳有关费用的单位或个人，根据执收单位发出的缴款通知，直接将收入缴入指定的预算外资金财政汇缴专户。暂时难以直接缴入财政汇缴专户的少量零星收入和当场执收的收入（如工本费等），可先由缴款单位和个人直接缴给执收单位，再由执收单位及时将收入缴入预算外资金财政汇缴专户。同时，取消原来对一些单位实行的预算外收入按一定比例留用、不上缴财政专户的管理办法。

新的预算外资金收入收缴账户体系规范了单位的预算外资金银行账户，有效防止了已实现的收入分散在各单位存款账户上的现象，从根本上避免资金的截留、挤占、挪用和坐收坐支，严格执行“收支两条线”制度，加强财政管理、规范财政分配秩序，从根本上解决预算外资金管理中存在的问题。

2. 财政汇缴专户具有过渡性。原则上收入收缴程序的设计可以不设立财政汇缴专户，由缴款人或执收单位通过代理银行的任何一个营业网点将收入直接缴入财政专户，预算外收入收缴制度改革的目标是所有收入均通过代理银行直接缴入财政专户。但所属单位和管理层次多、复杂的主管部门和所属执收单位，对暂时难以做到通过代理银行直接缴入财政专户的，可由财政部门委托代理银行为其所属的每个独立核算的执收单位设立财政汇缴专户。

财政是否为执收单位开设财政汇缴专户，主要考虑以下几个方面因素：(1) 执收单位的管理级次多或情况复杂、分布比较广；(2) 存在代收或中央地方分成收入；(3) 有异地电汇等转账方式的缴库；(4) 存在缴款人不确定因素等。如果存在上述情况，财政则需要为执收单位开设财政汇缴专户。如果仅仅是现金收入，而缴款人又在本地内，则收入可以直接缴入财政专户。

财政汇缴专户与改革前各执收单位的收入过渡性账户有根本性的差别。主要表现在账户是按照财政部门的规定设立和运作，预算外资金缴入该账户后，支配权属于财政部门，便于解决执收单位坐收、坐支，收入不及时缴入财政专户的问题。为避免收入流失，对于原收入过渡性存款账户中的资金，应使用《非税收入一般缴款书》，将其缴入财政专户或财政汇缴专户。

3. 设立财政汇缴专户的好处。

(1) 有利于减少改革阻力，易于为情况复杂的主管部门和执收单位接受。目前预算外资金收入收缴都是通过各执收单位的收入过渡性账户层层上解，在此基础上形成了一整套工作方法和制度。如果取消执收单位收入过渡户后不为其开设财政汇缴专户，将会对部门的执收管理产生较大的震动，不利于执收单位执收资金。而且，由财政部门为执收单位设立财政汇缴专户的做法，实际上已经从根本上改变了传统的收入收缴程序，将会为进一步深化改革创造良好条件。

(2) 有利于主管部门与所属执收单位核对账务和收入收缴信息。如果不为各执收单位设立财政汇缴专户，各执收单位就必须通过信息网络系统与财政部门核对账务。在财政管理信息系统尚处于建设完善的过程中，设立财政汇缴专户，有利于执收单位与代理银行核对账务，即使个别执收单位的账务出现差错，也不会影响整个部门核对账务。

(3) 可以兼顾地区间管理水平不平衡问题。从地方执行情况看，一些地区预算外资金管理得比较好，已实行了“单位开票，银行代收，财政统管”的办法，资金直达财政专户或通过财政设立的汇缴专户上缴财政专户；但仍有相当部分地区继续沿用传统管理方式，通过执收单位自行设立收入过渡户的办法，由主管部门集中汇缴到财政专户。根据《方案》的设计，有条件的地方可以采取一步到位办法，资金直接缴入财政专户；条件不成熟的地区也可以通过设立财政汇缴专户的办法进行

改革。

（4）有利于降低改革成本。与地方相比，中央执收单位遍布全国，异地业务量很大，每笔缴款无论大小都汇划财政专户，势必增加银行汇划手续费；通过财政汇缴专户统一汇划财政专户，有利于降低改革成本。

随着财政管理信息系统技术水平的不断进步，代理银行资金清算系统的不断完善，在确保收入能够及时、足额缴入财政专户，并保证财政部门、执收单位、代理银行能够准确核对信息时，将逐步取消为执收单位开设的中央财政汇缴专户，而是通过代收银行网点将收入直接缴入中央财政专户。

（二）地方的“银行代收”方式

从总体上看，地方都在大力推进“收支两条线”的改革工作，但地区之间不平衡，基本要求如下：

1. 执收执罚部门收费全部纳入部门预算管理。为了进一步促进地方加强“收支两条线”管理，从 2002 年起，地方公安、法院、工商、环保、计划生育等执收执罚部门的预算外收费收入要全部上缴地方国库，纳入预算管理。地方其他行政事业单位收费一律缴入财政专户管理；省级财政要对上述部门实行部门预算，并尽可能扩大省级实行部门预算的范围；地（市）级财政也要对上述部门实行部门预算，并为扩大部门预算改革范围做好准备；有条件的地区还可以在县级财政进行部门预算改革试点。2003 年省级财政对全部行政单位都要实行部门预算，省以下单位实行部门预算的范围要进一步扩大。

2. 征管体制实行收缴分离。在收缴制度上，继续推行和完善收费、罚没收入实行“单位开票，银行代理，财政统管”的征管体制。同时，地方要加快部门预算的改革步伐。改革预算外资金收缴制度，实行收缴分离的改革，地方走在了中央的前面，例如，河北省黄骅市从 2000 年 10 月就对行政事业单位全面推行“票款分离”办法，统一账户管理，强化乡镇预算外资金管理，使预算外资金管理开始逐步走上了法制化、规范化轨道。

3. 不设财政汇缴专户。一些地方财政部门的同志认为可以不设立财政汇缴专户，通过代理银行可直接将收入缴入财政专户，即所谓“银行代收”方式。在地方的主管部门和执收单位中，所属单位和层次多、情况复

杂的部门较少，因此，许多地方取消了执收单位收入过渡性账户后，采取了“银行代收”方式，但多数地方对情况复杂的部门仍采取收入过渡性账户的管理方式。

预算外资金收支两条线的重点是收缴制度改革。在我国财政国库制度重建中，以预算外资金收入收缴管理改革为切入点，基本形成了政府非税收入收缴管理制度的框架体系，成为“收支两条线”制度落实到位的重点和前提。预算外资金收入收缴管理制度改革是社会主义市场经济条件下政府职能转变和公共财政的发展要求的需要，这项改革对进一步规范政府分配秩序，保障执收单位正确履行职责，增强财政宏观调控能力，加强财政管理监督，对推动党风廉政建设的深入开展意义重大。预算外资金收入收缴制度改革是实施整个财政收入收缴制度改革的起点。

二、收入收缴管理制度改革适用的范围

收缴制度改革适用于国家机关、事业单位和社会团体（简称单位，单位分为主管部门和执收单位）预算外资金的收入收缴管理。预算外资金收入收缴管理制度改革的主要内容是：财政部门设立预算外资金财政专户；规范收入收缴程序；健全票据管理体系；充分运用现代信息技术，加强对预算外资金收入收缴的监督管理。

（一）扩大资金范围

为了规范和加强对财政性资金收入收缴的管理，收入收缴改革范围主要定位于预算外资金收入的收缴管理。但实行集中缴库方式收缴的行政事业性收费、政府性基金以及执罚单位罚没收入的收缴继续通过各执收执罚单位的过渡性账户运作，收缴管理不规范的问题十分突出。因此，有必要将这部分资金也纳入改革范围。

1. 有利于取消主管部门和执收单位自行设立和管理的收入过渡性账户。如果改革仅定位于执收单位的预算外资金，不包括纳入预算管理的行政事业性收费、政府性基金和执罚单位的罚没收入等，必然还要为主管部门和执收单位的这部分资金保留一个收入过渡户。不仅不规范，而且留下“坐收坐支”的隐患。

2. 有利于实行统一、规范的票据管理。目前预算外资金收入收缴

与纳入预算管理的行政事业性收费、政府性基金和执罚单位的罚没收入使用的票据基本相同，如果不将后者纳入改革范围，必然造成执收单位多票并用，并可能通过交叉使用票据转移收入。因此，从收入收缴的最基本环节出发，将两种管理方式的资金统一纳入改革范围，既规范了主管部门和执收单位所有收入的收缴程序，又规范了主管部门和执收单位的执收行为，简化了操作手续，降低了执收成本，缩短了财政资金的入库时间。

随着改革的深入，收入收缴管理的范围最终将扩大到规范所有财政性资金的收入收缴。

（二）明确适用的主体范围

收入收缴管理改革的主体范围是执收单位。执收单位一般是主管部门所属的独立核算单位。主管部门本级、有下属单位的各级执收单位，分别视为一个执收单位管理。

1. 确定执收单位。收入收缴管理改革需要对部门所属的执收单位进行全面清理，并将收入项目明确到每一个具体执收单位，未经确认的单位不得从事执收行为。经确认的执收单位由财政部在非税收入收缴管理系统中为其配置执收单位编码。

2. 执收单位的分类。为便于管理，将中央部门的各类执收单位主要划分为三类：

（1）中央主管部门。指负责管理本部门及所属各执收单位的中央部门。

（2）执收单位。指中央主管部门所属的具有法人资格并独立进行财务核算的具体执收单位。进行具体执收工作的中央主管部门本级及有下属单位的执收单位也视同为一个执收单位管理。

（3）执收点。执收单位为方便执收工作，由其派出机构从事收缴工作，这样的机构称为执收点。执收点仅是执收单位的一个分支机构，不具有独立的法人资格或不独立进行财务核算。

三、收入收缴制度改革中的监督管理体制

（一）财政部门：监督管理的职能机关

财政部门是负责单位预算外资金收入收缴管理的职能部门，负责设立

和管理单位预算外资金收入收缴银行账户体系，确定单位预算外资金收入收缴程序，并对执收单位预算外资金的收入收缴工作实施管理和监督，建立健全收入收缴管理的各项监督检查制度。

1. 财政部门的管理和监督职责。财政部门在单位预算外资金收入收缴管理和监督中的主要职责有：一是负责组织制定有关政策和规章制度，管理和监督单位预算外资金收入收缴管理制度改革试点工作的实施；二是负责开设、管理中央财政专户并为执收单位开设财政汇缴专户；三是会同有关部门加强对中央单位预算外资金收入收缴项目、标准执行情况的监督，并及时将预算外资金收入项目、标准的变动情况以适当方式通知代理银行和中国人民银行；四是负责管理和监督中央单位票据的印制、发放、使用、核销工作；五是选择代理银行，会同中国人民银行协调与代理银行、执收单位间的有关业务关系和账务核对工作；六是对中央单位收入收缴情况及代理银行执行代理协议的有关情况进行监督检查；七是建立健全其他各项监督检查制度。

2. 财政部专员办的职责。财政部驻各地财政监察专员办事处在中央单位预算外资金收入收缴管理和监督中的主要职责：一是定期监督检查所在地中央单位预算外资金收入收缴情况，保证所收预算外资金及时、足额缴入中央财政专户；二是对地方代收中央预算外资金项目以及涉及中央分成的预算外资金收入收缴工作进行管理和监督；三是负责核销所在地中央单位使用的票据。

（二）中国人民银行的主要职责：监管代理行工作

中国人民银行在单位预算外资金收入收缴管理和监督中的主要职责：一是配合财政部管理和监督单位预算外资金收入收缴管理制度改革试点工作的实施；二是配合财政部制定代理银行的资格认定标准，对代理银行进行资格认定；三是对代理银行开立预算外资金收入收缴账户业务实施监督、检查和审核；四是对代理银行代理单位预算外资金收入收缴汇划清算业务实施管理和监督。

（三）代理银行的监管职责

代理银行是指由财政部会同中国人民银行进行资格认定后，通过招投标程序确定的、代理中央单位预算外资金收入收缴、汇划清算业务的商业银行。

代理银行的监管职责：一是代理银行一经确定后，须与财政部签订委

托代理协议书，并按照有关法律、行政法规以及与财政部签订的委托代理协议的要求，办理开设中央单位预算外资金账户、资金收缴、汇划清算以及信息反馈等业务；二是各代理银行应按照本办法和银行账户管理有关规定，以及与财政部签订的《委托代理协议书》的要求，及时做好有关账户开设、资金收缴、汇划清算以及收缴信息的录入和反馈等工作；三是对收费时间相对集中、当日现金收取量较大的执收单位，代理银行可根据有关规定加强服务。

（四）主管部门的监管职责

中央主管部门要加强对所属执收单位预算外资金收入收缴情况的管理和监督，其职责：一是建立健全内部监督制约机制；二是督促所属执收单位严格执行预算外资金收入管理政策，防止执收单位违反规定多收、乱收或少收、不收；三是监督检查执收单位预算外资金收入收缴情况，确保资金及时、足额缴入中央财政专户或中央财政汇缴专户。

（五）执收单位的职责

执收单位应当严格按照规定收取预算外资金，并做好相关管理工作：一是严格按国家有关规定收取预算外资金，不得多收、乱收、少收或不收；二是建立健全内部监督制约机制；三是收款必须向缴款人开具缴款票据；四是采取集中汇缴方式收款的，执收单位应分设开票和收款岗位，并由专人负责，不得由一人兼任；五是及时将所收款项缴入中央财政专户或中央财政汇缴专户。

（六）缴款人的职责

缴款人要按照国家有关规定，认真履行缴款义务。对执收机关违反国家政策规定权限擅自设立预算外资金收入项目、扩大预算外资金征收范围、提高征收标准等乱收费行为，缴款人有权拒绝缴款，并有权向财政、审计、监察等部门举报。

同时，还要建立资金收付监测系统，对试点部门的资金支付活动以及预算外资金的收入收缴进行动态监测，保证财政国库管理制度改革试点工作顺利进行。

预算外资金收入收缴制度改革中，按照收入的不同类型实施直接缴库和集中汇缴两种收款方式，具体参见第 5 章第二节的有关内容。

第五节 预算外资金管理的配套改革

一、预算外资金票据管理制度

(一) 收费票据的含义和作用

收费票据是指国家机关、事业单位、社会团体、具有行政管理职能的企业主管部门和政府委托的其他机构（简称“收费单位”），为履行或代行政府职能，依据法律、法规和具有法律效力的行政规章的规定，在收取行政事业性收费和征收政府性基金时，向被收取单位或个人开具的收款凭证。

收费票据是单位财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭证，是财政、审计等部门进行检查监督的重要依据。健全票据管理体系是制止各种乱收费，维护国家利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益的一项重要制度，也是预算外资金收入收缴管理制度改革的关键内容之一。票据管理的总体要求是：实行票据管理、使用单一化，强化收费票据管理，即收费票据管理集中统一到财政部门。

(二) 收费票据的印制、发放、购领、使用、保管及核销的管理

1. 行政事业性收费、政府性集资、以政府名义获得的各种捐赠收入等按照财务隶属关系使用财政部或省、自治区、直辖市财政部门统一监（印）制的票据。票据的印制、发放、使用、管理、核销等，按照省级以上财政部门的有关规定执行。

财政部门是收费票据的主管机关，财政部和省、自治区、直辖市财政部门按照管理权限负责收费票据的印制、发放、核销、稽查及其他监督管理工作。其中财政部是中央单位票据的主管机关，负责票据的印制、发放、核销以及管理监督工作。省以下财政部门负责收费票据的使用监督管理工作。未经省级以上财政部门委托，任何单位和个人不得自行印制、发放、出售、销毁和承印收费票据。

2. 单位预算外资金的收入收缴使用财政部统一监（印）制的票据，并加盖财政的票据监制章。

预算外资金来源中按照财政部和国家税务总局规定需要纳税的，应使

用省级以上税务部门统一监（印）制的税务发票。

3. 收费票据实行分次限量购领制度。收费单位使用的收费票据由单位（或其主管部门）的财务部门统一购领和管理，并实行《票据领购证》制度。《票据领购证》不得私自转让、销毁。

主管部门首次领购票据时，应当向财政提出申请，同时提交按照国家规定审批权限批准收取预算外资金的有关文件复印件，经财政审核后，发给《票据领购证》；再次领购票据时应出示《票据领购证》，经财政审核后，方可继续领购。

4. 执收机关应当建立健全票据领购使用登记制度，设置票据登记簿，并定期向财政部报告票据使用和结存情况。执收单位应按规定填写票据。票据填错的，应加盖作废戳记，并保存其各联备查，不得涂改、挖补、撕毁。票据丢失的，应及时声明作废，并报告财政部。

5. 票据存根应妥善保管，保管期一般为 5 年。对于用量大、存放 5 年确有困难的票据，经财政部批准，可适当缩短保存期限。

保存期满需要销毁的票据，在京中央单位由有关部门（单位）负责登记造册报财政部核准后销毁；京外中央单位使用的票据，由财政部委托驻执收单位所在地财政监察专员办事处负责监督核销。

（三）收费票据的种类及适用范围

收费票据包括行政事业性收费票据和政府性基金票据，分为通用票据和专用票据两类。通用票据是指满足一般收费特点，具有通用性质的票据，适用于普通行政事业性收费。专用票据是指为适应特殊需要，具有特定式样的专用性票据，适用于特定的行政事业性收费和政府性基金。专用票据分为定额专用票据和非定额专用票据两种。

通用票据和专用票据一般应设置为三联，第一联为存根联，由开票方留存备查；第二联为收据联，由付款方收执；第三联为记账联，由征收机关（单位）作为记账凭证。如有特殊需要的收费票据，经省以上财政部门批准可适当增加联次。

通用票据和各种专用票据不得互相串用，也不得转让、转借、代开。

（四）缴库新凭证：《非税收入一般缴款书》

根据需要，为了减轻执收单位工作量，设计了将缴款凭证和收据、缴款书和收入票据“二合一”的《非税收入一般缴款书》，格式参见表 7—1，内容包含执收单位缴款的有关信息，纳入票据管理体系并与信息化管理紧密

结合起来，成为财政部门管理、监督预算外资金收入收缴情况的基础。

表 7—1　　　　非税收入一般缴款书　　　　No.

填制日期　年　月　日　执收单位名称：　　执收单位编码：

组织机构代码：

<table>
<tr><td rowspan="3">付款人</td><td>全　称</td><td colspan="2"></td><td rowspan="3">收款人</td><td>全　称</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>账　号</td><td colspan="2"></td><td>账　号</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>开户银行</td><td colspan="2"></td><td>开户银行</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="6">币种：　金额（大写）</td><td colspan="2">（小写）</td></tr>
<tr><td colspan="2">收入项目编码</td><td>收入项目名称</td><td>单位</td><td>数量</td><td>收缴标准</td><td colspan="2">金额</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="4">单位主管　会计　复核　记账</td><td colspan="4">上列款项已收妥并划转收款单位账户
银行盖章
复核员　记账员　出纳员　年　月　日</td></tr>
</table>

校验码：

1.《非税收入一般缴款书》的使用。

《非税收入一般缴款书》由执收单位负责填写，只用于向财政专户或财政汇缴专户缴款使用，不得用于其他用途。各级财政部门全面负责票据发放、使用、管理、核销等业务，保证票据流通的各个环节都不脱离财政部门的管理和监督。

《非税收入一般缴款书》一式五联。缴款人持《非税收入一般缴款书》第一至三联到代理银行网点缴款；缴款人缴款后，由缴款人或代理银行将加盖银行收讫印章后的第一联退执收单位，执收单位在第四联加盖印章后交缴款人作缴款收据，并办理相关业务。缴款人持《非税收入一般缴款书》实行直接缴库的，改变了目前由执收单位（或银行）开票缴款后，再由执收单位开收据的做法，能够减少开票环节，减轻工作量；实现电子化开票，能够提高工作效率，有效规范执收单位的执收行为。

收费单位收费时，必须按隶属关系使用中央或省级财政部门统一制发的收费票据，主管部门不得向下级单位提供。票据的购买、管理要在单位

财务部门统一办理，同级财政部门要做好票据的发放、核销工作，对各单位领取的收费票据进行验证、审核、结算，通过验证把收取的各种预算外资金划转到财政专户。严格票据的审批、领用、缴销和监督，对非中央或省级财政部门印制或监制的票据一律予以取消。票据种类要越少越好，样式要简单方便，并向社会公布，以便于监督。

2.《非税收入一般缴款书》的管理环节。

（1）《非税收入一般缴款书》的印制流程。

票据承载的各项信息是财政部门、主管部门、执收单位进行会计核算的基础，也是执收单位依法执收的依据，因此，票据的印制由省级以上财政部门负责。《非税收入一般缴款书》纳入票据管理体系，式样由财政部会同中国人民银行统一制定，由中央和省级财政部门统一负责监（印）制。

中央《非税收入一般缴款书》的印制，由财政部国库支付局填制《印制财政专用票据申请书》，将票据印制总量通知财政部收费票据监管中心，票据中心通知印刷厂印制票据。

（2）《非税收入一般缴款书》的发放流程。

《非税收入一般缴款书》的发放流程包括如下五个阶段：

一是票据申请，各执收单位（指在财政部的非税收入收缴管理系统中有独立执收单位编码的执收机构）根据实际工作需要估算下一工作阶段的票据使用量（按 200 份/本的整数倍计），向上级主管部门提出使用申请。各中央主管部门对其下属各执收单位申请的票据需求量汇总后，填制《〈非税收入一般缴款书〉领用汇总申请书》一式二联报财政部国库支付局。

二是核批申请，财政部国库支付局根据全国非税收入系统中各部门的票据使用情况，批复各中央主管部门报送的申请，并填制《〈非税收入一般缴款书〉领用批复通知书》一式三联。

三是票据发放，财政国库支付机构将《〈非税收入一般缴款书〉领用批复通知书》交申请部门。申请部门持该通知书及《票据领购证》到票据中心办理《非税收入一般缴款书》的领用事宜。票据中心负责在财政部非税收入管理系统中，按各部门（或单位）领用情况登记票据号段。部门领到票据后，根据实际需要将票据分发到下属各执收单位，并严格进行票据登记工作。

四是票号申请认证，各执收单位领到《非税收入一般缴款书》后，以

本单位执收单位编码和对应密码，上网登录到财政部非税收入管理网站，对本单位的已领《非税收入一般缴款书》票号段申请认证。财政部国库支付局接到执收单位从网上发来的票号认证申请后，进行网上确认。

五是下载票号信息，票号经财政国库支付机构确认后，执收单位以本单位执收单位编码和对应密码登录到财政非税收入管理网站，下载认证后的票号信息，并将票号信息文件导入本单位非税收入执收单位软件，经确认系统中的票号信息与实际领到的票据号码核对无误后方可进行开票操作。上网认证后的票据不得在任何执收单位之间调剂使用。确需调剂使用的，必须经过财政国库支付机构批准。

(3)《非税收入一般缴款书》票据核销。

正常收款所使用的《非税收入一般缴款书》将随收入入库自动在非税收入收缴管理系统中核销。作废票据由执收单位妥善保管，集中核销。财政部驻各地监察专员办事处负责《非税收入一般缴款书》的监销工作。

二、预算外资金管理的其他配套举措

(一) 严格预算外资金的立项审批制度，统一审批权限

预算外资金审批部门要按国家宏观调控目标、产业政策以及有关法律、法规严格审批预算外资金的项目、标准和征收范围等。各地区、各部门收取或提取预算外资金的各项收费、基金必须依照法律、法规和有法律效力的规章制度所规定的项目、范围标准和程序执行。审批管理规定如下：

1. 行政事业性收费的审批。严格执行中央、省两级审批的管理制度。省级以下人民政府及各部门一律无权批准设立收费项目，也不得调整收费标准。中央部门和单位设立行政事业性收费项目，必须报财政部会同国家发展改革委员会审批；中央部门和单位制定或调整行政事业性收费标准，必须报国家发展改革委员会会同财政部审批；重要的行政事业性收费项目由财政部、国家发展改革委员会报国务院审批，重要的收费标准由国家发展改革委员会、财政部报国务院审批。

2. 政府性基金的审批。必须严格按国务院规定统一报财政部审批，重要的报国务院审批。省、自治区、直辖市人民政府批准设立的收费、基金、附加项目，必须报国务院或财政部审批。中央部门和单位征收政府性

基金，必须具有法律、行政法规和中共中央、国务院文件依据，并按照规定统一报财政部会同有关部门审批；重要的政府性基金由财政部报国务院审批。

收费、基金审批制度应同地方税制改革结合起来，将行政性收费立项的审批权统一集中到中央一级，与此同时，赋予省级地方政府一定的地方税立法权，地方税经过省级人民代表大会审议通过后方能实施。既强化中央宏观调控，又避免过去地方将基金变相作收费越权处理等弊端。

严格执行行政事业性收费和政府性基金，严禁越权设立行政事业性收费和政府性基金项目、扩大征收范围、提高征收标准。严禁未经批准将行政事业性收费转为经营服务性收费管理。事业单位和社会团体等非企业组织（不包括国家机关）按照自愿有偿原则提供的服务不属于政府行为，其收费应作为经营服务性收费。非企业组织实施的经营服务性收费应到指定价格主管部门办理收费许可证申领或变更手续，并凭收费许可证领购和使用税务发票，依法纳税。中央部门和单位所属事业单位、社会团体和其他组织代行政府职能强制实施具有垄断性质的仲裁、认证、检验、鉴定收费，以及中央部门和单位授权或委托的事业单位根据法律法规和部门规章等规定开展各类面向社会、系统内部的强制性培训收取的培训费，不得作为经营服务性收费管理。

部门和单位应当按照国家有关规定，严格区分行政事业性收费和经营服务性收费。过去经财政部、原国家计委（原国家物价局）批准，目前已不再具有政府公共管理和公共服务性质，且体现市场经营服务特征的行政事业性收费，需要转为经营服务性收费的，必须按照规定程序报经财政部会同国家发展改革委员会批准。未经批准，有关部门和单位不得自行将行政事业性收费转为经营服务性收费，更不得将国家明令取消的行政事业性收费转为经营服务性收费继续收取。

（二）明确收费权限

收费权限的制定和公共商品覆盖的范围相联系，基本等同于公共权力的范围，严格收费权限的问题关键在于界定收费的审批主体及职权。

1. 政府（包括国务院和省级政府）。国务院全面负责关于审批收费、基金项目和标准的领导工作；审批、发布财政部、国家发改委等有关部门起草的行政事业性收费管理的规章；批准中央级的重要收费项目和标准制

定与调整办法；审批中央级的重要政府性基金的征收等。省政府负责省（自治区、直辖市）范围内关于审批收费、基金项目和标准的领导工作；批准省级重要收费项目和标准制定及调整措施。

2. 财政部门。财政部会同国家发改委批准中央级行政事业性收费项目；协助国家发改委批准中央级行政事业性收费标准；省（自治区、直辖市）政府批准的行政事业性收费项目和收费标准报财政部备案。财政部审批行政性收费中的管理性收费、资源性收费、全国性的证照收费、公共事业收费，以及涉及中央和其他地区的地方性收费；审批政府性基金的征收等。国家或地方法律、法规中明确的收费，具体征收管理办法的制定和修改由财政部门会同计划（物价）部门等有关部门负责。

3. 计划（物价）部门。国家发改委协助财政部批准中央级行政事业性收费项目；会同财政部批准中央级行政事业性收费标准；省、自治区、直辖市人民政府批准的行政事业性收费项目和收费标准报国家发改委备案；国家法律、法规中已明确的收费，具体征收管理办法的制定和修改由国家发改委及有关部门负责。省发改委、物价部门协助省级财政部门批准省级行政事业性收费的项目；会同省级财政部门批准省级行政事业性收费标准；地方性法规中已明确的收费，具体征收管理办法的制定和修改由省级财政、计划（物价）部门会同有关部门负责。

（三）严格收费项目和标准，并实行公开透明化

确定收费项目可理顺政府收费的范围，有利于事权和财权相适应，促进政府职能的转变。应做到：一是收费项目法令化，收费项目采取法令的形式加以确定，保障依法收费。二是收费项目公开透明化。各部门收费过程中接受同级财政部门，上级主管部门以及居民群众的监督和评议，坚持公开收费的原则，各级政府对一些社会影响大的收费，如中小学收费、医疗收费等应通过新闻媒体予以公布，及时向社会公布行政收费目录、标准、依据、执收单位名称及相关的调整变化情况，做到人人皆知，增强社会监督力量。

收费标准体现了政府收费的深度，并且集中反映了缴费人的负担程度。各部门的收费项目、费率的高低应由具有审批权限的财政和物价部门规定，收费标准不符合法律、法规规定的，上述部门有权纠正或由审计、监察等部门责成其重新规定，对于乱收费的单位和个人，情节严重，触犯法律者，要绳之以法。

（四）实行收费许可证制度

各收费单位收费时，必须持有同级物价部门核发的收费许可证，实行亮证收费。

由财政、税务、审计、物价等部门建立收费验证制度，可对收费实行源头控管。物价部门负责审验办理收费许可证，物价部门根据有关的收费文件办理许可证，对废止的收费项目、调整的收费标准及时在收费许可证上取消或变更。逐步取消临时许可证的发放，对一些确需发放的临时许可证，物价部门应征得财政部门同意。税务部门按照税法规定，认真鉴别应税和非应税收费项目，依法征税。审计部门对收费的收入与支出合法性进行审计监督。财政部门要对收费单位实行收支两条线管理，采取强制措施，纳入财政预算。

（五）强化预算外资金的财务会计管理

财政和行政事业单位要运用财务会计手段对预算外资金收支情况进行综合、系统地核算和监督管理，既要收取合法，又要运用合理，依据核算资料分析检查预算外资金收支执行和资金运用的效益情况，发现问题，总结经验，制定措施，保证资金活动按照预定的目标进行，达到预期的效果。预算外资金财务会计管理的具体要求如下：

1. 预算外资金银行账户由财务机构统一管理。严禁将预算外资金转交非财务机构管理、账外设账、私设“小金库”和公款私存。

2. 财政专户预算外资金实行单独核算和平衡。地方财政专户的预算外资金实行单独核算，坚持先收后支，量入为出、自求平衡、略有节余的原则，在可能的情况下，要积极支持预算收支的平衡。

3. 行政事业单位预算内、外资金收支统一核算和管理。行政事业单位实行预算内、外资金统一核算、统筹管理和使用。加强预算内、外资金的统一核算，有利于健全财政职能，强化财政监督，有效遏制滥收滥支行为。单位财务必须实行“预算内外一本账，支出审批一支笔，银行开设一个支出结算户”的管理办法。

统一核算要坚持以下原则：一是“统一领导，分级管理”的原则；二是“责权利”相结合的原则，充分调动各方面的积极性；三是预算内、外一个开支标准的原则。

（六）推进政府收费体制的改革

我国长期以来收费较混乱，税费不分，费多税少，以费挤税现象难以

改观，地方政府及各部门越权设立的，各种游离于预算之外的非规范性巨额收费使企业和老百姓不堪重负。对此可采取转换、合并的办法实行税费整合，正本清源，综合分流预算外资金。

各级政府部门必须自上而下地对政府收费进行改革，其思路是：在财政体制和税收管理方面进行改革，用法律形式来规范国家、单位和个人的利益分配关系，科学设计税费项目，建立合理的税费体系，规范政府收入机制，将具有税收性质的收费用税收取代，保留必要的政府规费，纳入财政预算，实行收支两条线管理，全面整顿收费秩序，取消不合理收费。

为此，需要由政府统一组织财政、税务、物价等部门联合对收费单位、项目、标准进行分类，实施清理整顿，加强对公安、工商、交通、城建、供电等重点部门和行业的清理。在清理工作的基础上，采取如下措施：

1. 费改税。以税收为主的政府收入机制，有利于政府拥有稳定、充足的收入来源，并制约政府收入行为。国外收费收入占财政收入的比重都不高，美国为7%，德国为8.1%，我国预算外收入所占比重已相当于预算收入，需要以费改税为主攻方向，对具有税收性质的收费项目进行改革，或并入现行的某种税收中，把税收作为取得财政收入的主要手段，结合地方税体系的完善，将一部分稳定、可控性强的强制性、无偿性收费和基金通过开征新税种或并入现行税种转为税收，扭转分配领域中费多税少的畸形局面。

2. 坚决取消乱收费。取消不合理、不合法、纯属乱收费的项目；合并或取消重复设置的收费项目，降低过高收费标准，保留合理收费。对于地方政府及部门越权擅自立项、自定标准违法收费的，进行严厉的行政、经济处罚，并取缔收费项目。

3. 规范收费管理。合理规范的收费是政府收入的组成部分，是税收的必要补充，对于合理合法的收费进行规范管理。一方面财政部门代表政府行使对预算外资金的其他收费的管理权，由财政部门根据各部门、各单位的预算外资金收入情况和支出需要，结合预算内拨款情况，核定单位预算外资金收支计划，结余全部或按比例归政府统一调控，用于经济建设和事业发展。另一方面，对收费单位实行收支两条线管理。各级收费单位既要服从主管部门的领导，又要接受同级财政、物价部门的日常管理，为此，还要进行政策清理，废止那些与财政资金新的管理方法相抵触的法

律、法规及规章制度。

（七）完善预算体制，正确处理好条块关系

处理好中央与地方、上级与下级、各级部门之间的关系，避免条块脱节。完善分税制，稳定上下级政府之间的财力分配关系。在划清各级政府事权的基础上，划清中央与地方政府各自的收入，研究并完善地方预算管理体制，建立政府间规范的转移支付制度，并保持体制的相对稳定性。上级政府或主管部门制定的有关政策，要考虑下级政府和部门利益的需要，不能相互矛盾。同时，地方各级政府要按照上级政府的要求制定政策，不得政出多门。

（八）加快部门预算和国库集中收付制度改革

部门预算具有综合性特点，预算外资金纳入财政预算管理后，所有行政事业单位的经费一律由财政供给。凡需要增编的部门、单位必须事前征求同级财政部门的意见。强化预算外资金管理要求，将财务管理权限统一集中到各级财政部门，各部门不得自行其是。如果离开各职能部门的协作配合，统一预算管理体系就难以收到应有的效果，因此，必须建立银行、物价、审计、税务、计划等各个职能部门相互协调、相互配合的管理环节。此外，财税机关之间以及内部各职能机构之间应加强分工协作，财政预算报表编制、预算科目等也要做相应的调整，以保证将预算外资金顺利纳入预算内，实行统一预算管理。

[本章提要]

预算外资金是机构在履行或代行政府职能中依法收取、提取、募集和安排使用未纳入财政预算管理的各种财政性资金。

预算外资金的特点：一是在资金性质上属于财政性资金；二是在资金归属上具有“三权”分离性；三是不纳入预算管理，实行体外循环。

我国行政事业性收费和政府性基金是预算外资金的构成主体。预算外资金的管理方式是收支脱钩，包括实行财政专户储存、计划管理。

我国预算外资金发展的目标模式是统一政府预算管理体系，政府预算必须包括全部预算收支，全面反映政府活动。

当前“收支两条线”的重点是预算外资金收缴管理制度改革。“收支两条线”的含义是，收入上实行收缴分离、票款分离；支出上抓好“收支脱钩”；银行账户方面加强财政专户管理，逐步实现财政汇缴专户→财政专

户→国库的过渡。最终将全部财政收入逐步纳入财政预算管理，进入法律监督程序中，形成统一的政府预算。

预算外资金管理的配套改革包括：预算外资金票据管理制度，完善立项审批制度，严格收费项目和标准，实行收费许可证制度，强化预算外资金的财务会计管理，推进政府收费体制的改革，完善预算体制，加快部门预算和国库集中收付制度改革。

[关键词]

预算外资金，收支两条线，统一预算，预算外资金财政专户

[思考与练习题]

1. 我国预算外资金的含义和特点。
2. 分析我国预算外资金规模快速增长的原因。
3. 试述我国预算外资金的范围。
4. 我国预算外资金的管理方式。
5. 阐述我国政府收费体制改革的要求。
6. 说明我国预算外资金管理的目标模式及其必要性。
7. “收支两条线”的内涵和发展取向。

第八章 分税制预算管理体制

第一节 我国预算体制的历史变迁

一、1980年以前高度集权型财政体制

（一）统收统支体制的调整历程

1. 1949—1952年的中央高度集权型的财政体制。新中国成立之初，我国正处于国民经济恢复时期，为了尽快医治战争创伤，恢复生产，发展国民经济，稳定社会，改变长期革命战争中财经工作分散管理的局面，建立社会主义计划经济体制，我国实行了高度集中、“统收统支”的财政管理体制，即地方收入集中于中央，地方支出由中央统一审核、逐级拨付，地方财政收入与支出之间基本不发生直接关系，中央政府处于绝对主导地位。

1949—1952年的中央高度集权型财政体制的

主要特征：一是收入和支出高度集中。全国各地的主要收入统一上缴中央金库，没有中央命令不得动用。由于地方的财政收入都上缴给中央，地方的财政支出就由中央统一规划；各级政府收入的主要来源是工业企业，而工业企业的盈利很大一部分来自于计划体制下扭曲的相对价格；税制非常简单，没有所得税和资源税，企业向国家上缴利税；税负主体只有国营企业，而国营企业的产量、产品价格等经营要素都是由国家计划决定的，因此执行收税任务的难度很小。支出由中央集中统一管理，地方一切开支均需经中央批准，统一按月拨付。二是财政管理权限集中于中央。包括税收制度、人员编制、工资和供给标准，预决算和审计、会计制度统一由中央制定、编制和执行。一切收支项目管理办法统一由中央政府制定，一切开支范围及开支标准也由中央政府决定。三是中央和地方的收入分享机制。地方政府只是执行中央政府决定的职能部门，它的财政支出与收入的缺口由中央的转移支付来解决。事实上，这是一种中央和地方的收入分享机制，分享的额度各地区之间差别很大。四是“收支两条线”模式。地方政府组织的财政收入要如数上缴中央，地方政府所需支出均由中央财政另行拨付，实行政府的财政收入与财政支出并不发生联系的“收支两条线”模式。

2. 1953—1978年间的统一领导、分级管理的财政体制。在这二十多年里，先后经历了几次下放财权的变革，虽然在方法上屡经调整，但体制类型总体上没有改变。

几次财权变动的主要历程如下：（1）“一五”计划时期和“大跃进”时期的下放财权。1954年前后，在1951—1953年提出分级管理、“高度集中”体制已有所松动的基础上，实行收入分类分成，即将财政收入划为中央、地方的固定收入与固定比例分成收入和中央调剂收入；支出按隶属关系列入预算、地方预算每年由中央核定的“划分收支，分级管理”体制。1958年随着下放企业和下放财权，实行“以收定支，五年不变”的财政管理体制，地方可在五年内按收入情况自行安排支出。但由于经济出现问题，这一体制只执行了一年。1959年开始实行“总额分成，一年一变”的体制。（2）1961年后经济调整时期侧重于集中。与调整时期上划企业等措施相配合，重新将财权向中央集中，扩大中央固定收入，基建支出全归中央专案拨款。这一体制在1965年之后，做过一些旨在“调动地方积极性”的小改进，除了在“文化大革命”动乱的非常时期（1968年）

暂时实行“收支两条线”（即收入全部上缴，支出由中央分配）外，一直执行到1970年。(3) 20世纪70年代的下放财权。1971年再次下放企业，下放财权，实行“收支包干”的财政管理体制，扩大地方财政的收支范围，按核定的绝对数包干，超收全部留归地方。1974年，在经济受到“文化大革命”严重破坏的情况下，“包干”体制已执行不下去，改行“收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”的体制，简称“旱涝保收”体制。1976年，为解决固定比例留成体制收支不挂钩、不能体现地方财政权责关系的问题，再次实行“收支挂钩，总额分成，一年一变”的财政管理体制。1978年，还在部分省市试行了“增收分成”办法。

统一领导、分级管理财政体制的主要做法是，由中央核定地方收支指标，凡收大于支的地方上解收入，凡支大于收的地方由中央补助。中央预算另设专案拨款，由中央集中支配。具体的体制特征：一是在中央统一计划的前提下，按行政区划实行分级预算、分级管理，主要税种的立法权、税率调整权和减免权集中于中央，由中央确定收入指标；全部收入分为固定收入和比例分成收入，由地方统一组织征收，分别入库，对超收部分另定分成比例，地方多收多留。二是按中央政府和地方政府的职责分工及企事业单位的行政隶属关系确定各级政府的支出范围，属于中央的企业、事业和行政单位的支出列入中央预算，属于地方的企业、事业和行政单位的支出列入地方预算。三是地方预算由中央核定，按照支出划分。地方预算支出首先用地方固定收入和固定比例分成收入抵补，不足的差额由中央划给调剂收入抵补，分成比例实行“一年一定”或“一定几年”。

（二）高度集中财政体制的作用

1980年以前，与计划经济体制相适应，中国实行的基本上是“统收统支”的财政体制，即几乎所有税收和上缴利润都递交给中央，然后中央按其批准的各省、市、自治区的支出计划下拨。这种选择具有深刻的历史和经济根源，在计划经济条件下具有现实性，但受固有的僵化体制的约束，缺陷也十分明显。

1. 为新中国的建立做出了历史性贡献。一是扭转了经济形势。新中国成立后，面对国民党政权留下的烂摊子和新生国家政权还不稳固、战后重建任务十分繁重的严峻形势，中央采取统一财经方针，实行统收统支、高度集中的财政制度，在很短的时间内，迅速稳定了金融、物价，使国家经济形势好转，为医治战争创伤、恢复经济、安定民生、巩固新生的人民

政权发挥了极其重要的作用。二是构建社会主义。凭借统收统支、高度集中的财政管理体制，国家投资兴建了大批国有企业，积极支持和配合了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，建立了以公有制为主体的社会经济体制，在一个半殖民地半封建社会的国家，把社会主义理想变为现实。三是初步建立了比较完整的工业体系。使国家在财力有限的情况下，集中力量办大事，将分散的农业性资源转变为工业性资本，进行重点工程项目建设，从而把中国由一个贫穷落后的农业国变成了初具规模、走上工业化发展道路的新兴社会主义国家。四是支持社会各项事业的发展，形成了大量的科学、文化、教育、卫生、体育等方面的公共资本，极大地提高了人民的文化生活水平，促进了社会全面进步。因此，高度集中的财政体制为社会主义制度的建立和经济社会的发展做出了历史性的贡献。

2. 不利于调动各方面的积极性，运行失灵，管理失范，社会资源配置效率低下。在统收统支体制下，由于财权、财力高度集中于中央，社会资源的配置完全服从于中央计划，管理中的信息不对称和监督失灵，往往导致财政经济发展中的决策失误和运行失灵，经济效率低下和社会福利受损，不能实现资源配置和利用的帕累托最优。

由于权力过度集中，地方没有自主权，抑制了各地方、部门及单位的积极性、创造性，不利于社会生产力长期持续发展。这种高度集中、大统一的体制由于缺少激励机制，形成了地方吃中央的“大锅饭”和个人吃单位的“大锅饭”的依赖思想，从而制约、阻碍、限制了个人创造财富的主动性。财政体制运行中总是面临一统就死、一死就放、一放就活、一活就乱、一乱又统的恶性循环。因此，30 年间中国财政运行中体制变动频繁，大部分年份的地方收支指标、分成比例或包干数额都由中央审核，一年一变，财政制度、财政管理难以走向规范化、法制化轨道。

二、转轨初期的财政体制：“分灶吃饭”的预算包干制

“文化大革命”结束时，中国大地满目疮痍：生产大幅下降，商品奇缺，财政经济濒临崩溃，百废待兴，百业待举。政府的首要任务是如何充分发挥中央和地方两个积极性，迅速发展生产，壮大财政经济，改善人民生活。自 1978 年党的十一届三中全会后，我国开始全面的、大规模的经济体制改革，进入了由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的新阶

段。财政体制作为整个经济体制改革的突破口，先行一步，进行了一系列的改革探索。

（一）“划分收支，分级包干”财政体制的调整历程

1980—1994 年间，普遍实行“分灶吃饭”的预算体制。“分灶吃饭”是指打破吃大锅饭，中央和地方各自拥有独立的利益。“分灶吃饭”财政体制的核心是“包干”，“包干”的前提是划清中央和地方的财政收支范围，尽管财政体制在不同地区、不同年限做过部分调整，但其实质仍然属于“分灶吃饭”的各种包干制。“包干制”是打破吃大锅饭，划清中央和地方的财政收支范围，确认各级政府拥有各自独立的利益，以责权利结合，自求平衡。

1. 1980 年开始实行划分收入、分级包干的财政体制。1980 年，中国开始了全面的经济体制改革，改革初期主要是针对计划经济体制下中央集中过多、统得过死等问题，围绕放权让利进行的，因此，财政决定改革统收统支的体制，实行“分灶吃饭”的办法，又一次下放财权，以调动地方增加财政收入的积极性，并按照经济管理体制规定的隶属关系明确划分中央财政和地方财政的收支范围，在中央和各省之间的财政分配关系方面，对 15 个省、自治区，中央将全部财政收入划分成中央固定收入、地方固定收入和共享收入三个部分，共享收入由中央和地方按“八二”分享。其他省、市、自治区实行定额上缴、定额补贴或保留原有体制的做法。除个别税种（如关税）外，所有财政收入都由地方负责征收，但所有的税基、税率和上缴利润的办法均由中央确定。这次调整对大多数省份实行了“划分收支，分级包干”的预算管理体制，建立了财政包干体制的基础。其中，1982 年开始改为“总额分成，比例包干”的包干办法。1980—1984 年的体制调动了一些地方增加财政收入的积极性，但一刀切的共享收入的计算办法又带来了富省多有结余，穷省多有赤字的问题。

2. 1985 年实行划分税种、核定收支、分级包干的财政体制。1985 年，在第二步利改税的基础上，中央决定将“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种，核定收支，分级包干”，在划分收支的基础上对各地方实行不同的分配办法。即按照税种和企业隶属关系，确定中央、地方各自的固定收入（所得税、调节税等），另有共享收入（产品税等）；支出仍按隶属关系划分。凡地方固定收入大于地方支出者，实行定额上缴；凡地方固定收入小于地方支出者，中央确定一个比例留给该地方作为部分共享收入；若

地方固定收入和共享收入全部留给地方仍不抵其支出，中央实行定额补贴。这种办法缓解了地区间收支不平衡差异的问题，却明显降低了很多“财政大省”增收的积极性。

3. 1988年实行6种形式的财政包干。1988年，为了配合国有企业普遍推行的承包经营责任制，中央决定实行一种新的承包体制。对收入上解比重较大的17个省、直辖市和计划单列市，开始实行“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解递增包干”、“定额上解”和“定额补助”等几种不同形式的包干办法，简称“地方包干”。该体制包括六种不同的办法，分别适用于六类省、市、自治区和计划单列市。总的来说，1988年的财政体制增加了主要财政大省保留在地方的财政收入的比例。该体制一直延续到1993年末。

包干制的基本特征：一是建立激励机制。按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央与地方财政的收支范围，使地方财政初步成为责、权、利相结合的分配主体，多收可以多支，自主支配，自求平衡，能够激励地方扩大生产，增加财政收入。在总额分成的基础上对增收或超收部分加大地方留成比例，通过多收多留的激励机制鼓励地方，特别是富裕地区增收的积极性，从而保证全国财政收入的不断增长。二是收入分灶。按照当时的经济管理体制，整个财政收入分为四个部分：中央固定收入包括中央所属企业的收入、关税收入和中央其他收入；地方所属企业的收入、盐税、工商所得税、地方税和其他地方收入，为地方固定收入；上划给中央部门直接管理的企业，其收入作为固定比例分成收入，80%归中央，20%归地方；工商税作为中央和地方的调剂收入。在收入划分上由按企业隶属关系划分收入逐步过渡到分税制，部分按税种划分收入，并与企业管理体制相结合。三是扩大地方财政的收支范围。收入分灶后，支出也要明确划分。支出不仅包括经常性支出，而且包括建设性支出。中央的基本建设投资、中央企业的流动资金、国防战备费、对外援助、中央级的事业费和行政管理费等由中央财政支出。地方支出的范围包括地方的基本建设投资、地方企业的流动资金、支援农业支出、地方各项事业费、抚恤和社会救济及地方行政管理费等。四是增强了规范性和稳定性。财政管理体制开始由过去一年一变，改为一定几年不变，为体制效益的发挥创造了条件。五是确定包干基数。明确收支范围后，核心任务就是确定包干基数。凡是地方收入大于支出的地区，按比例上交；支出大于收入的地区，从工商税中按

比例留给地方，收入仍然小于支出的，不足部分由中央财政给予定额补助。

（二）财政包干体制的历史功效

“分灶吃饭”是在我国开放搞活、积极探索经济体制改革，进行国民经济调整的大背景下，财政分配领域进行的一项改革探索，对促进我国的经济体制改革发挥了极大的历史功效。

1. 打破了长期以来财政统收统支的局面，中央与地方之间“分灶吃饭”，体现了地方政府的财政主体地位，调动了地方政府关心本级财政、当家理财的积极性。包干体制通过巨大的利益驱动，改变了计划经济体制下财政统收统支的过度集中管理模式，中央各职能部门不再下达指标，地方政府由原来被动安排财政收支转变为主动参与经济管理，体现了“统一领导，分级管理”的原则，充分调动了地方理财的积极性，促进了地方经济的发展，特别是促进了地方财政向一级独立的财政主体转化。

2. 支出安排以“块块”为主，较好地处理了中央与地方的关系。“条块”关系，即中央主管部门与地方政府的关系一直是计划体制下财政分配的难题，“分灶吃饭”后，应由地方安排的支出项目，中央主管部门不再按“条条”下达，由地方政府根据国家经济建设的路线、方针、政策，结合本地财力统筹安排，扩大了地方政府财权，地方政府财力的不断增强使其有能力增加对本地区的重点建设项目，以及教育、科学、卫生等各项事业的投入，促进了地方经济建设和社会事业的发展，有利于地方政府因地制宜，安排地方生产建设。

3. 体制相对稳定。分成比例和补助额由一年一变，改为一定五年不变，使中央与地方的财政分配关系趋于稳定，有利于地方责、权、利的结合。

4. 支持其他领域的体制改革。包干体制改革激发出地方政府的经济活力，带动财政收入增长，为其他改革提供了财力支持，支持和配合了其他领域的体制改革。

（三）财政包干体制存在的问题

包干制始终未能消除传统体制弊病的症结，包干体制注重所有制关系，是政府间财政分配关系不稳定的重要原因之一，在激励地方发展经济的同时，导致国家财力分散，形成“两个比重”过低，包干制这种与生俱来的顽疾决定其只具有过渡性。

1. 延续计划经济按行政隶属关系控制企业的做法，束缚企业活力的发挥。在计划体制下，各级政府“条块分割”，按照行政隶属关系控制企业，包干制按企业隶属关系划分和组织各级政府的财政收入，在政府财力分配中将计划经济的弊端以体制因素形式得到延续，只不过在行政性分权格局中，行政隶属关系控制总体而言从“条条为主”变为“块块为主”，由行政部门单一的指令变为指令加上企业实际很难违拗的“商量”和暗示。各级政府过多干预企业，因此，虽然国家“减税让利”到了山穷水尽的地步，但由于“放权”难以真正放到企业，多数国有企业“不活也不死”，企业经营不善的亏损由政府承担，基本上不存在规范的优胜劣汰、存量重组的机制。国营企业的行政级别，厂长经理作为行政系统“官本位”成员的身份与市场经济所要求的企业家身份不断发生冲突，形成企业的“双重依赖”问题，企业自主经营仍步履维艰，大量的行政性直接控制或变相的行政控制，以及各种老的、新的“大锅饭”，难以有效消除。

2.、强化地方“诸侯经济”，形成体制和政策导向的逆动，同时，地方缺少必要的设税权和稳定财源。分灶体制按企业隶属关系划分各级政府的收入，固然提高了地方政府发展生产、增加收入的积极性，但地方政府在增加本级收入动机和扭曲的市场价格信号的导向下，财政包干体制对产业政策产生逆向调节，地方政府受利益驱动导致长线更长、短线瓶颈制约更明显、地区间产业结构趋同。地方政府形成如下反政策导向的逆动：

——抓税高利大的地方企业。地方政府倾向于多办“自己的企业”，多搞那些生产高税产品和预期价高利大产品的项目。兴办一般营利性的项目，特别是加工工业项目，不惜大搞低水平的重复建厂，不顾规模经济效益和技术更新换代的要求；国家对烟、酒等产品规定高税率，本来是要达到限制其生产、消费的“寓禁于征”的政策意图，但在包干体制下，高税率却成为地方政府多办小烟厂、小酒厂以增加本级收入的刺激因素，发生了明显的“逆调节”。遍地开花的“小纺织”、“小轧钢”、“小汽车（装配）”等等项目均与体制因素有关。收入上解比重较高的地区，地方政府还有明显“藏富于企业”的倾向，即对组织财政收入不积极，有意让企业多留利之后，再通过收费摊派等手段满足本级财力的膨胀、加剧了结构失调，助长了低水平重复建设和投资膨胀，致使资源配置效率低下。

——强化市场分割。包干制促进地方、地区之间的封锁，包括对本地

生产的优质原料向其他地区实行封锁，对“自己的企业”生产的质次价高产品强行在本地安排销售，阻止其他地区的优质产品进入本地市场，对构建统一市场、提高整体效益、促进企业公平竞争和国民经济协调发展产生了不利的影响，并阻碍地方政府职能从注重于一般营利性企业，向注重基础设施、公共服务和发展第三产业的方面转变。

3. 国家财力不合理，两个比重跌入低谷，中央调控能力弱化。中央与省政府的财政分配关系同时并存多种体制形式。不同体制形式对地方财政收入的增长弹性不一致，体制形式的选择也存在机会不均等，以及信息不对称和决策不透明等因素，都导致财力分配不合理。在收入分享的包干体制下，各个省从中央财政得到的财政补贴是不同的，一些比较穷的省份只能得到一个很低的收入分享额度，具有不公平性。中央实行财政承包制的本来意图是在保证中央收入的同时，提高地方政府增加财政收入的积极性；但实际效果是引发地方通过各种合法或非法减免税的方式“藏富于企业”或扩展预算外资金，导致国家财力分散，两个比重过低，一方面，在各行其是的减税让利超过合理数量界限的情况下，财政收入占国内生产总值的比重滑落到 1993 年的 12.6%，财政收入与经济增长不同步；另一方面，随地方分权，财政包干体制包死了上交中央的数额，导致中央财政在新增收入中的份额逐步下降，1993 年中央占全国财政收入的比重下降为 31.6%，与发达国家 50%～70%的比例相差甚远。结果，中央财政本级组织的收入不能满足本级支出的需要，而必须依靠地方财政的收入上解来平衡中央收支，不能保证政府财力必要的集中程度，中央缺乏必要的宏观调控主动权，中央财政财力不足，在很大程度上促成了中央政府调控能力的弱化和中央财政的被动局面，中央政府几乎无法利用税收政策来达到稳定经济和地区平衡的目标。

4. 打破“统收”的同时却未打破“统支”，体制缺乏法律约束力。分级包干制侧重于“分钱”或划分收入，但中央与地方的职责仍交错不清，因而财权与事权不统一，收入与支出不对称。各地都倾向于增加支出基数，压缩收入基数，提高分成比例，不仅分成比例、补助额的核定缺乏客观性，而且预算支出“分级包干”名不副实，许多具体事项并不能划清范围，形成“打破了统收，实际并未打破统支”的困难局面；而且，中央负担了大块的、应是私营企业职责的建设性支出，从而降低了中央运用支出政策调控宏观经济的自由度，以致中央反过来向地方财政寻求财力，被迫

用向地方借款或直接平调等各种不规范的手段来增加中央收入，使得“分灶”之后调整基数和让地方“做贡献”的做法屡屡发生，结果“包而不干”。地方为了确保自身利益或解决财政困难往往要求中央补助或想办法暗中挤挖中央收入，对体制内分成收入的征收消极怠工，在体制外收入上多下工夫，大搞财政资金体外循环，加剧了“信息不对称”的问题。

5. 中央和地方的分配方法缺乏规范性和稳定性。一是注重保证既得利益的基数核定方法不科学，缺乏横向公平性。在包干制下，收支确定采用传统的基数法，上缴或补助的数额是以上一年或上几年的收支决算数为依据确定的。保护既得利益一直是贯穿财政体制改革的主线，每一次体制调整都用地方政府以往的既得财力为基数，由于不同的财政体制形式对既得利益的形成作用程度存在差别，既得利益并非公正。同时，在税法相对统一，税收征管权力相对集中的背景下，经济发展水平差异决定了各地方政府的税基规模，因此，既得利益中包含非主观努力的成分。保护既得利益的做法将这些因素固定化、合法化了。保护既得利益，使政府间财政分配关系始终围绕财力的切割、财权的集散而展开，较少考虑横向财政分配关系的调节机制，使得调节地区间不平等和实现公共服务均等化的功能没有成为体制设计的政策目标。二是一对一讨价还价，缺乏必要的公开性，制度外收入急剧膨胀，中央对地方的财政收支行为也缺乏监督和控制手段。包干制采用的基数法势必造成地区之间苦乐不均、鞭打快牛的结局。各级财政支配的财力在极大程度上取决于地方上解、中央补助或共享分成的比例和基数的高低，而对其核定又缺乏充分的客观性，难以避免种种“讨价还价”因素，形成“一年之计在于争”，纷纷“跑部钱进”的局面。

6. 体制和法规不协调，地方控制权采取扭曲的方式实现，破坏了制度的规范性。在财政承包制下，地方政府的财权虽比改革前有所扩大，但没有从本地实际出发建立、健全地方税种的权力。从名义上讲，除个别地方税种外，几乎所有取消或增加税种、属于中央固定收入和共享收入的税种、税种的税基和税率调整均由中央决定。但地方政府通过控制其税收努力和获得收入的渠道在事实上获得了控制有效税率和税基的能力。地方政府所面临的有效约束仅仅是与上一级政府签订的财政承包合同，只要完成了承包合同中规定的上缴指标，地方政府便会使用各种办法将财源留在本地。很多承包合同规定，超过上缴指标的地方财政收入要与中央分享；既使没有既定的分享规定，中央也会以各种方式修改承包合同、收走相当一

部分超收的地方财政收入。结果，绝大多数省、市、自治区虽然年年完成承包合同，但几乎从不超额完成。这样，中央决定的许多税率成为一纸空文。地方政府则主要通过各种合法和非法的减免税以及设法将预算内收入转化为预算外收入这两个途径来实现其控制力。在我国这样一个地区差异十分显著的大国，地方无设税权，不利于因地制宜地筹措财力和形成地方性的稳定财源。

7. 中央对地区间收入重新分配的强度降低。在承包制下，随着中央财力的相对下降，中央政府利用财政政策进行重新分配来平衡各地区收入的能力明显下降。中央重新分配的功能主要通过对不同地区实行不同的承包办法来实现。对财政上有盈余的地区，中央确定一个财政收入上缴的额度或比例；对入不敷出的地区，中央确定一个补贴的办法。但由于承包制下收大于支的地方向中央转移财政收入的增长速度缓慢，因而中央向入不敷出的地方的转移速度也被迫下降。对大多数落后地区，中央自 1988 年以来采用定额补贴的办法。补贴的数量不随通货膨胀而增长，因而中央向这些地区的实际财政转移支付呈下降趋势。

总而言之，“分灶吃饭”代表的财力分配的行政性分权，还没有能够跳出传统体制把企业禁锢于“条块分割”行政隶属关系之中的基本格局，也未找到处理中央、地方关系的比较合理、稳定、规范的形式，使得两个比重快速下降，因而难以适应社会主义市场经济发展的客观要求。如果仅仅停留于这种体制，深化改革将遇到无法逾越的阻碍，必须跳出行政性分权思路，寻求实质性推进改革的新方向。

三、1994 年后的分税制财政体制

1994 年起取消承包制，实行分税制体制改革，并多次进行了完善性的配套改革。分税制就是划分中央和地方税收收入的一种财政体制。我国分税制的核心框架有两个：一是分税、分征、分管；二是实行规范化的转移支付制度，中央保持必要的自上而下的调控能力。

（一）1994 年分税制财政体制改革的内容

分税财政体制改革的主要目标：加强中央政府对税收来源的控制、提高“两个比重”，尤其是中央财政收入占全国财政收入的比重；提高地方政府征税的积极性，解决中央和地方之间长期存在的利益矛盾；通过调节

地区间分配格局，促进地区经济和社会均衡发展，实现基本公共服务水平均等化，实现横向财政公平。

为此，将税种划分为中央固定税、地方固定税、中央与地方共享税，通过分税稳定中央和地方的财力关系。此外，还根据中央和地方政府的事权确定相应的财政支出范围。中央财政支出主要包括：中央统管的基本建设投资，中央直属国有企业的技术改造和新产品试制费、地质勘探费等，国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费和文化、教育、卫生等各项事业费支出，以及应由中央负担的国内外债务的还本付息支出。地方财政支出主要包括：地方统筹的基本建设投资，地方国有企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费和行政管理费，价格补贴支出以及其他支出。

（二）1995 年的过渡期转移支付

1994 年的分税制改革目标是使中央财政收入的比重逐步上升到 60%，其中中央直接使用的支出为 40%，其余 20%由中央以转移支出的办法分配到地方。1995 年开始实行过渡期转移支付办法是分税制改革的配套性举措，之后经过逐年的修改完善，初步形成了通过因素法，对一般均衡性财力进行规范化转移的基本框架。

（三）2002 年所得税分享改革

1994 年分税制改革后，在收入划分上仍然保留了企业所得税按行政隶属关系划分中央和地方收入。在国外，企业所得税一般属于共享税，税基共享，分率课征，而且地方税率较低。政府机构改革的全面推进，企业新财务制度的顺利实施和分税制财政体制的平稳运行，为我国所得税分享改革提供了必要的条件。所得税分享制度改革是继 1994 年分税制改革后，财政管理体制方面的又一次重大改革，其力度之大，不仅直接撼及地方财政，牵涉到重新调整各地利益格局，而且也是中央对公共财政改革与国际惯例接轨所采取的一项重要措施。

预算管理体制是规范上下级政府之间收入划分、支出职责以及调节收支关系的制度，其实质是正确处理上下级政府在财权上的“收”与“放”、“集中”与“分散”之间的关系，涉及中央和地方、地方政府之间错综复杂的利益关系，其变革会引起各个集团之间利益的重新分配。1949 年以来，我国财政体制经历了收放的不断反复、多次调整，但总体趋势是从高

度集中向分权化的方向发展。

第二节　分税财政体制的构架

一、政府间的分税模式

政府间的税收分配是与税权划分紧密联系的，税权包括税收立法权、税收征管权和税收政策制定权三方面内容。税收立法权划分本身属于法权划分，而后两者权限的划分则属于行政管理权限的划分。显然，税权是法权和行政权的统一。税权划分主要是指税收立法权的分配。

（一）政府间税权分配模式

目前西方发达国家在地方财政制度上大致可分为两种类型，即单一制国家和联邦制国家。前者以英国和日本为代表，财政收入大部分向中央政府集中。后者则以美国为代表，各州有自己的立法权和税收管辖权，相对于单一制国家，在财政收支上地方政府有更大的自主权。在20世纪70年代出现了分权理论，即地方政府要与中央政府划分事权和财权；到90年代，大社会、小政府则成为各国政府改革的潮流。各国政府间税权分配模式大体分为如下四种：

1. 地方独立财权模式。地方政府拥有税收立法权，能自主确定税基、选择税率、征管税收；中央政府不插手地方财权领域，这种模式的地方财权自主程度最高，但中央的宏观调控空间极其狭小。

2. 税基分享模式。地方政府拥有地方自有税种的税种选择权和税收征管权，中央政府拥有税收立法权以及统一确定税基的权力，这种模式的地方财权自主程度居中，其特点：一是由地方政府自行选择税率，能够赋予地方政府根据支出责任的变化，自主调整收入规模的权力。这样，只要划分给地方的自有税种具有税基广泛、税源充足的特点，地方政府就将拥有充分的收入自主权，以保证地方政府实现收支对称。而且地方政府间的“税收竞争”和税基的流动性，又将遏制地方政府过度课征的“掠夺”行为。在该模式下，地方辖区居民的税负与公共支出受益间的联系更加紧密，公共资源在各级政府间的配置效率也更容易实现。二是由中央政府统一确定税基，既能够促进税制的简化，又能够很好地利用税收管理上的规

模经济优势，节约税务管理和遵从成本。此外，由中央政府统一确定税基还具有配置效率上的优势，因为一旦由地方政府分别确定税基的大小，很可能激励地方政府为吸引资本和劳动力的流入而竞相设置税收减免和抵扣，从而扭曲资源在区域间的有效配置。三是通过设计合理的共享税制度，能够避免因地方政府掌握税率选择权而导致中央政府宏观调控能力被削弱的问题。可以将某些税基广泛，且具有一定的宏观稳定功能的税种划归各级政府共享，由中央和地方政府分别开征不同类型的税率，从而在保证地方政府获得充分收入的同时，又能确保中央政府依然掌握着调整宏观税负水平的能力。

3. 税收分享模式。地方政府按固定比例与中央政府分享特定税种的收入，且分享的收入来源于本级政府辖区；凡由地方100%享有的税种划为地方固有收入，地方对其拥有征管权。中央政府拥有税收立法权，能统一确定税基、选择全国统一税率，对中央固有税种以及共享税拥有征管权。这种模式的地方财权自主程度较低。中国目前大致属此模式。

此模式下，对于划归地方的税种，地方按100%的比例享有其固定税种的收入，但地方固有税种的立法权、税基确定权、税率选择权都归中央所有，地方只保留固有收入的征管权；对于中央地方共享收入，所有的税收权力归中央，地方只能按固定比例从共享税收入中获得一定的份额，分享比例由中央确定。该模式有利于中央政府集中掌握大部分财政资源，为中央政府有效实施宏观财政调控奠定了坚实的财力基础。

该模式的弊端：一是由于地方政府无权自主选择和调整税率，也就缺乏对自有收入的边际控制权，从而无法根据本辖区居民需求偏好和政府事权责任的改变对收入规模做出相应的调整。如果地方支出责任增长的比例超过了税基增长的比例，地方自有收入与支出的缺口将趋于扩大，政府间纵向财政不均衡的出现就难以避免，从而导致公共资源配置效率的扭曲。二是按照税收来源地标准来分享收入，将导致政府间“富者愈富，贫者愈贫”的不合理分配现象。由于各个税种的税率由中央政府在全国范围内统一确定，地方政府的收入规模在很大程度上取决于本辖区税基的大小，然而，在中国目前区域经济发展极不平衡的条件下，各地区税基分布也极为不均，按照现有的“税收分享”模式，无论是地方固有收入，还是按固定比例分享的收入，都会更加集中于富裕地区，进一步推动政府间财权配置不均衡状况的扩大。三是共享税收入由中央统一征管，地方政府的共享比

例由中央政府确定，这会导致收入的筹集与地方政府的努力不对称。

4. 收入分享模式。地方政府按固定比例与中央政府共享财政总收入的一部分；中央政府掌握全部财权，包括税收立法、确定税基、选择税率、征管税收。这种模式的地方财权自主程度最低。

（二）政府间税收分享的形式

从世界各国的分税制来看，政府间税收分享的原则是各级政府分享的税收份额与其承担的职责相适应，就其分享的形式来看，主要有三种形式：

1. 划分税种型。它是中央政府与地方政府根据各自的事权范围，按税种划分为中央财政收入与地方财政收入。划分税种型又可分为两类：一是共享税型。即把所有的税种划分为中央税、地方税以及中央地方共享税。中央税归中央政府的财政收入，地方税属于地方政府的财政收入，中央和地方按税额共同分享共享税，在此基础上各自谋求预算平衡。二是财政补助型。即指中央政府与地方政府根据已经确定的事权范围，将税收划分为中央税和地方税，地方政府如发生收不抵支的情况时，由中央财政通过财政补助予以解决。

2. 划分税源型。这是中央政府与地方政府根据各自的事权范围，把国民经济中的税源按不同标准，分别划归中央和地方政府，分别在各自的划定范围内，以各自的税种征收税款。它主要有行业划分、按企业隶属关系划分、按地域划分三种划分方式。

3. 划分税额型。它是中央政府与地方政府根据各自的事权范围，将全部税收收入总额按一定比例在中央与地方之间进行划分，其显著特征是先税后分。

比较政府间税收分享制的三种模式，从共性方面看，它们都使地方政府拥有一定的财力自主权，以利于地方经济的调节和发展。同时，它们都在不同程度上保证了中央政府的宏观调控权。地方政府仅拥有一部分收入作为相对稳定的基数，而作为政策变量的地方财政收支差额由中央财政补助或以共享税分成的形式给予补足。从个性方面看，三种模式划分收入的方法不同。在处理中央与地方财政分配关系的方式上，划分税种共享型的特点是通过共享税保留一定数量的财源，能够在调动地方积极性的前提下，因地制宜地调剂中央与地方之间的收入关系，以适应各地区经济发展的需要，它有利于联结中央与地方政府的利益关系，可以形成中央与地方

相互依赖，相互支持的关系。划分税种补贴型的特点在于，中央政府具有较强的财力再分配权与调节主动权，可以根据地方需要和中央意图，有目的地分配资金，能够强化中央宏观调控经济的功能。划分税源型的特点是有利于分清各级政府之间的财力范围，使中央与地方各级政府各司其职，避免相互挤占，但是某些税源划分在技术上难度很大，而且过分强调税源划分还可能导致各级政府过分偏重本级税源，不利于经济的协调发展和综合效率的提高。划分税额型的特点在于财政较为集中，地方的自主权较小，地方对中央的依赖性较大，中央具有较强的调控能力。

二、我国的分税：按税种划分中央与地方财政收入

目前，我国采用不完全形式的分税制，即将作为财政收支来源的各个税种划分为中央税（国税）、地方税、中央地方共享税。企业既向中央政府缴纳国税，又向地方政府缴纳地方税。分税过程等于切蛋糕，是体制中最为关键的核心内容。

分税的基本原则是，将一些关系国家大局和实施宏观调控的税种划归中央，把一些与地方经济和社会发展关系密切以及适合地方征管的税种划归地方，同时把收入稳定、数额较大、具有中性特征的增值税等划作中央和地方共享收入。

中央固定收入主要包括：关税，消费税，海关代征的消费税和增值税，中央企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的收入等，关税、消费税等税基大，税源广，能够确保中央财政收入的稳定增长，同时也有利于维护国家权益，调节宏观经济。

中央和地方共享收入包括：增值税（中央分享75%，地方分享25%）、证券交易税（目前仅在上海和深圳以印花税形式征收，中央和地方各分享50%）和资源税（其中海洋石油资源税归中央，其他自然资源税目前暂归地方所得）。

其他税种为形成地方固定收入的地方税，主要包括：营业税、地方企业所得税、个人所得税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税、车船使用税、印花税、屠宰税、耕地占用税、农牧业税、对农业特产收入征收的农业税、契税、国有土地有偿使用收入等。

三、我国中央对地方实行的“两税”税收返还制度

（一）“两税”税收返还制度的基本内容

为了减缓改革对各利益主体带来的冲击，调节地区间的财力分配，既鼓励先进，又扶持欠发达地区，分税制还设计了中央对地方政府的转移支付制度。税收返还是一种年年都有的经常性收入返还。

1. 1994 年中央对地方“两税”税收返还数额的确定。以 1993 年为基期年，将中央净上划数全额返还地方。为了保证 1993 年地方既得财力，按照 1993 年地方实际收入以及税制改革后中央和地方的收入划分情况，确定 1993 年中央从地方净上划的收入数额，以此作为中央对地方税收返还基数，如数返还给地方。

$$\begin{matrix}\text{中央从地方}\\\text{净上划的收入}\end{matrix}=\text{消费税}-75\%\text{的增值税}-\text{中央下划收入}$$

“中央下划收入”是指原体制归中央或中央有分成，分税制后下划给地方的那部分收入。

2. 1994 年后税收返还额在 1994 年基数上实行逐年递增返还的方法。递增率为增值税和消费税平均增长率的 30%。即递增率按当年全国（或各地区）增值税和消费税增长率的 1∶0.3 系数确定，即全国增值税和消费税每增长 1%，中央财政对地方的税收返还增长 0.3%。

（二）“两税”税收返还计算的具体操作办法：1994 年

“两税”的范围：考核 1994 年“两税”收入完成情况是根据 1994 年中央“两税”收入完成数、中央下达的 1993 年考核基数和 1994 年中央向各地下达的“两税”增长目标计算的。1994 年中央“两税”收入指消费税的 100%和增值税的 75%。1993 年考核基数主要指地方“两税”上划数。

“两税”的考核方法：1994 年终，按各地完成的“两税”收入数，扣除核定的减免税恢复征收数，作为考核完成数，与财政部下达的考核基数和增长目标比较，进行考核。

“两税”考核的原则：第一，凡完成收入增长目标的地区，承认税收返还基数，并按当年本地区“两税”增长率的 1∶0.3 加递增率；第二，

凡达到基数，但未完成增长目标的，承认基数，并按当年本地区“两税”增长率的1：0.3加递增率；但要按完成数低于增长目标净影响中央的数额相应扣减当年税收返还数额；第三，凡未达到去年“两税”基数的，按完成数低于基数的差额相应扣减税收返还基数额，并按完成数低于增长目标净影响中央的数额扣减当年税收返还数额；第四，凡超过增长目标的，其超过部分给予一次性奖励，返还系数由1：0.3提高为1：0.6，但一次性奖励部分不计入税收返还基数。具体计算方法如下：

$$\text{1994年当年税收返还数}=\text{1994年税收返还基数}+\text{1994年当年超目标税收返还奖励数}-\text{1994年当年未完成目标税收返还扣减数}$$

1. 计算1994年税收返还基数。

$$\text{1994年税收返还基数}=\left(\text{核定1993年税收返还额}-\text{非银行金融企业所得税未达基数扣减数}-\text{“两税”收入未达基数扣减数}\right)\times\left(1-\text{本地区“两税”增长率}\times 0.3\right)$$

$$\text{非银行金融企业所得税未达基数扣减数}=\text{1993年非银行金融企业所得税基数}-\text{1994年非银行金融企业所得税完成数}$$

$$\text{“两税”收入未达基数扣减数}=\text{1993年“两税”考核基数}-\text{1994年“两税”考核完成数}$$

$$=\text{1993年“两税”考核基数}-\left(\text{1994年“两税”实际完成数}-\text{核定的减免税恢复征收数}\right)$$

$$\text{1994年“两税”增长率}=\left(\text{1994年“两税”实际完成额}-\text{1993年“两税”考核基数}\right)\div\text{1993年“两税”考核基数}\times 100\%$$

如果增长率为负数，则视为零增长。

2. 确定“两税”超增长目标奖励数。

$$\text{1994年当年税收返还奖励数}=\left(\text{1994年“两税”考核完成数}-\text{1993年“两税”增长目标}\right)\times 0.3$$

3. 确定未完成“两税”增长目标当年扣减数。

确定未完成增长目标当年扣减数分两种情况：

（1）凡未完成中央下达的“两税”增长目标，但超过1993年考核基数的，只扣减当年税收返还数，不扣减税收返还基数。公式如下：

$$\text{1994年当年税收返还扣减数}=\left(\text{1994年“两税”增长目标数}-\text{“两税”考核完成数}\right)\times 0.7$$

（2）凡未完成中央下达的“两税”增长目标，也没有达到1993年考核基数的，除按上述“两税”收入未达基数扣减数的计算公式确定扣减基数外，当年还要扣减未达到增长目标影响中央的数额。公式如下：

$$\text{1994年当年税收返还扣减数}=\left(\text{1994年“两税”增长目标数}-\text{1993年“两税”考核基数}\right)\times 0.7$$

［例8—1］ 假设某省1993年税收返还基数为90亿元，考核基数为100亿元，增长目标为115亿元；核定的减免税恢复征收数5亿元。

①若1994年该省“两税”收入实际完成130亿元，计算当年税收返还基数和奖励数：

1994年“两税”增长率＝(130－100)÷100×100%＝30%

1994年税收返还基数＝90×(1＋30%×0.3)＝98.10(亿元)

该省“两税”考核完成数＝130—5＝125(亿元)

1994年当年税收返还奖励数＝(125－115)×0.3＝3(亿元)

②若1994年该省“两税”收入实际完成99亿元，计算当年税收返还基数和扣减数，1994年“两税”增长率为0：

1994年“两税”考核完成数＝99－5＝94(亿元)

“两税”收入未达基数扣减数＝100－94＝6(亿元)

1994年税收返还基数＝90－6＝84(亿元)

计算1994年当年税收返还扣减数时，除扣减税收返还基数6亿元外，还要扣减当年税收返还数：

1994年当年税收返还扣减数＝(115－100)×0.7＝10.5(亿元)

③若该省1994年“两税”完成115亿元，计算当年税收返还扣减数：

该省“两税”考核完成数＝115—5＝110(亿元)

1994年当年税收返还扣减数＝(115－110)×0.7＝3.5(亿元)

（三）“两税”税收返还的特点

1. 采取基数法，保护地方既得利益的分配方法。

（1）基数法保存量，缓解了改革的阻力。税收返还是在推行分税制中为保证地方的既得利益所确定的财政资金的分配方法，所采取的“不触动地方既得利益”原则和“保存量，调增量”的渐进改革模式，对保证改革顺利推进，减少社会震荡方面发挥了积极作用，但同时也削弱了它在调整地区财力差异方面的力度。

（2）基数法具有非均衡性。通常，中央财政应该承担调节各地区间差异的责任，主要方式是通过自上而下的转移支付实行对地方政府的财力补助，但我国税收返还法采取“基数法”，形成富裕地区得到的返还多，使发展较快的地区能从税收返还中得到较大好处，一些落后地区难以得到较多的税收返还，地区间的差距愈拉愈大。由于一些发达地区增加的收入要大部分上缴中央，普遍存在“藏富于民，藏富于企业”的现象，不能做到应收尽收；一些欠发达地区为了保基数，寅吃卯粮征收“过头税”；而一些补贴地区安于现状，“得过且过”，这些情况影响地区间的竞争强度。

（3）基数被放大，形成累积效应。分税制按地方政府 1993 年的税收基数给予一定的返还，维持地方原有的支出规模。地方政府为了在税制改革以后得到更多的税收返还，就拼命把 1993 年的财政做大。结果是 1993 年的税收收入比 1992 年上升了 49.6%，此后，地方政府硬性规定税收任务增长指标的做法沿袭了下来。分税制改革依然未使各省得到比较公平的对待，中央规定如果地方政府能够超额完成征税任务，就会再给它一定的税收返还作为奖励。经济发达地区税源充足，比较容易完成任务，也就可以从中央得到更多的税收返还收入。而经济落后地区由于自身条件的限制，仍然面临着不平等的待遇。由此，获得税收返还最多的往往是经济发达地区，而落后省份获得的收入却很少。

2. 地方在增量分配中所占比重下降速度过快。

（1）“两税”增量返还系数逐年下降，地区间不平衡。中央对地方的“两税”增量返还“1∶0.3”系数事实上在逐年下降，而且下降速度过快，1994—1997 年依次为 0.27、0.26、0.23 和 0.21。此外，“两税”增量返还系数下降幅度在地区之间很不平衡，造成地区间财力集中程度差别较大。1997 年全国 36 个地区中，有 15 个地区的系数低于 0.21，有的已经下降到很低的程度，如黑龙江仅为 0.14，山东为 0.5，新疆为 0.16，宁波

为0.18；另有21个地区的系数高于0.21，其中甘肃高达0.78，广西为0.26，深圳、内蒙古和海南均为0.25。尽管地区间这一系数出现了不平衡，但中央集中的“两税”增量主要来自经济发达地区。据统计，1994年中央从广东、上海、江苏、浙江、辽宁和山东六省集中的“两税”增量占全部增量的29%，1996年这一比重增加到33%。

（2）税收返还基数与“两税”基数之间存在差异是地方收入比重下降的原因。税收返还基数是指从地方净上划的“两税”，不包括中央原有的“两税”（即下划收入）。而“两税”基数是指消费税和增值税（75%）部分，包括从地方上划的“两税”和中央原有的“两税”，“两税”增量以此为基数计算。以1993年为例，税收返还基数为1 700多亿元，“两税”基数为1 900多亿元，税收返还基数约比“两税”基数少200亿元。因此，虽然采用1∶0.3系数返还，但税收返还基数增量占“两税”增量的比重必然小于30%。这是1994年后地方收入比重下降的原因所在。

（3）影响“1∶0.3”系数下降速度的因素主要是各地“两税”增长速度不一致、产业结构的不同导致增值税与消费税比重的差异、中央下划收入占地方收入比重的不同等。各地“两税”增长速度不一致对地方所得增量的影响：收入增长速度越快的地区，税收返还增量占“两税”增量的比重下降越快。但地方所得增量并不取决于增长速度，而取决于最终实现的收入额，增长速度慢只是将这一过程推迟，而对实际最终结果并无影响。例如A、B两地区，税返基数都为100亿元，“两税”基数都为150亿元。第1年，A完成“两税”180亿元，增长20%，B完成160亿元，增长6.7%，由此计算A的税收返还数为106亿元，增量6亿元，B的税收返还数为102.1亿元，增量2.1亿元；第2年，A完成“两税”200亿元，增长11.1%，B完成180亿元，增长12.5%，则A的税收返还数为109.53亿元，增量3.53亿元，B的税收返还数为105.93亿元，增量3.83亿元。可见，虽然B的增长速度慢于A，但在“两税”收入达到180亿元的水平时，A与B所得增量基本相等，中央从两地集中的增量也相等，只是A是在一年内实现的，而B是在两年内完成的。因此，增长慢的地区并不能减少中央从该地区集中的收入，增长快的地区也并不吃亏，只是时间上有所差异。而且，对一个地区来讲，“两税”收入增长快，其财力所得也较多，如A两年中从“两税”税收返还增量中得到9.53亿元，而B只得到5.93亿元。

以上分析表明，1：0.3系数返还办法主要存在两个问题：一是中央通过该办法集中增量时，地区之间力度不一，部分地区与全国平均水平相差悬殊；二是"两税"收入增长速度越快的地区，中央集中程度越高，客观上不利于调动地方"两税"增收积极性。

针对以上问题，财政部在办理1997年财政决算时，为了调动地方增加"两税"收入的积极性，决定对"两税"增长快的地区给予奖励性补助。具体办法是：第一，以各地1993—1997年"两税"收入平均增长率为标准，凡高于平均增长率的地区，按高出的百分点和"两税"增收额计算，给予奖励。第二，以各地1997年税收返还增量占"两税"增量的平均比例为依据，凡低于平均比例的，补到平均比例。

四、保留原体制上解与补助办法，对民族地区实行特殊照顾

分税制保留原体制的上解与补助办法，延续了对民族地区以往的照顾政策，实行新旧制度双轨并行，并在1995年建立了过渡期转移支付制度。新中国成立以来，国家对民族地区实行特殊的财政体制，1981年开始实行"分灶吃饭"和"大包干"的财政管理体制，在体制变化中，对民族地区的财政一直实行部分单列和特殊补助的方式。对民族地区以往的照顾政策，主要体现在中央的税收返还基数以1993年为基期核算，以1993年的实际征收额为计算依据，剔除不合理因素，保留对民族地区的特殊财政支持，在对民族地区计算税收返还额时，保留了定额补助和民族专项补助；在一般性转移支付计算上，以地方上缴中央金库的"两税"为基础，核定出相应的地方财政动用的资金比例，包括中央允许支付的各项专项支出，适时调用；根据民族地区财政收入基数低、包干体制中存在部分不合理因素和财政需要解决一些临时性、突发性的特殊问题等情况，中央在1995年决算中，实行了"过渡期转移支付办法"，在体制中单列了"民族地区政策性转移支付"，支付对象为民族八省区和辖有民族自治州的省。

体制的上解与补助，包括中央政府对地方政府的体制补助和地方政府对中央政府的体制上解。其具体实施办法是先确定各地方的收支基数，对支出基数大于收入基数的地方，中央按其差额给予补助；对支出基数小于收入基数的地区，则将其差额上解中央。设置体制补助的目的主要是为了缩小各地区间的差异，对富裕地区实行上解，而对贫困地区则进行补助。

五、我国中央对地方资金调度比例的核定

实行分税制后，中央从地方上划增值税的75％和100％的消费税，然后采取税收返还的形式返还给地方，对几千亿元的资金如果采取上划、下拨、往返流动的办法，势必会降低财政资金的使用效率，影响中央和地方两级财政的资金调拨，造成中央下拨资金在各级金库划拨过程中的滞留现象和地方财政资金调度的紧张程度。根据对各地区收入情况的预计，采取上划下拨资金互相抵留的办法，逐级核定科学合理的资金调度比例，直接关系到各级财政资金的正常运转，关系到保证各级政府特别是县级政府的正常开支的资金需要，关系到分税制能否顺利运行。

（一）核定各地区资金调度比例的原则

1. 高效率。尽量减少中央与地方两级财政间的资金往返划拨，提高财政资金使用效率。

2. 科学性。把可以纳入资金调度比例的补助数和上解数都计算进去，减少资金调拨工作的随意性，最大限度地避免两级财政之间可能发生的资金互相挤占。

3. 制度化。比例一年一定，1月1日起执行，逐级核定，中央核定到省，省核定到县。

（二）资金调度比例的确定

$$\text{某省资金调度比例}=\frac{\text{中央对该省税收返还额}-\text{该省原体制上解数}}{\text{该省上划中央“两税”收入任务数}}\times 100\%$$

核定资金调度比例的具体计算分四个步骤进行，以1997年为例说明如下。

1. 确定采用的“两税”收入任务数。

“两税”收入任务数，即上缴中央金库的消费税和增值税的75％，是计算资金调度比例的基础。1997年采用国家税务总局下达各地的“两税”计划数代替，选择这一指标主要是为了保证国家预算的顺利完成。

2. 确定1997年中央税收返还数。

以1995年中央税收返还数和“两税”收入完成数为基础，根据1996年“两税”完成数和增长比例，按1∶0.3弹性系数计算出1996年中央税

收返还数。再以 1997 年国家税务总局“两税”计划数与 1996 年“两税”收入完成数比较，计算出 1997 年“两税”收入增加率和中央税收返还数。计算公式为：

$$\frac{\text{某省1997年}}{\text{中央税收返还数}}=\frac{\text{该省1996年}}{\text{中央税收返还数}}\times\left(1+\frac{\text{该省1997年“两税”}}{\text{收入增长率}}\times0.3\right)$$

3. 确定 1997 年中央税收返还净额。

$$\frac{\text{某省1997年}}{\text{中央税收返还净额}}=\frac{\text{该省1997年}}{\text{中央税收返还数}}+\frac{\text{该省定额}}{\text{补助数}}-\frac{\text{该省体制}}{\text{上解数}}\pm\frac{\text{该省定额结算补助}}{\text{（或上解）数}}$$

（1）定额补助。这是指按原财政体制计算的对补助地区的补助数。凡核定的资金调度比例不超过 100%的补助地区，将中央对该地区的定额补助全额或部分地计入资金调度比例。

定额补助部分计入资金调度比例的地区有内蒙古、青海、宁夏、海南等四个省区；考虑到西藏的特殊性，定额补助未计入资金调度比例；其余补助地区的定额补助全额计入资金调度比例。

（2）原体制上解。这是指按原财政体制计算的地方上解数。从 1995 年开始，原体制实行递增上解的地区取消递增上解，改为按各地区 1994 年实际上解数实行定额上解。

（3）定额结算补助（或上解）。定额结算补助（或上解）数（上解为负数）是在 1995 年 21 个定额结算项目的基础上，针对个别项目对个别地区影响较大，对个别省区数额进行了适当调整后得出的。

4. 计算 1997 年各地区资金调度比例。

$$\frac{\text{某省资金}}{\text{调度比例}}=\frac{\frac{\text{中央对该省}}{\text{税收返还额}}-\frac{\text{该省原}}{\text{体制上解数}}}{\text{该省上划中央“两税”收入任务数}}\times100\%$$

$$=\frac{\text{中央对该省的税收返还净额}}{\text{该省上划中央“两税”收入任务数}}\times100\%$$

（三）资金调度比例的具体操作办法

各地区省级国库在编制预算收入日报表时，按本地区省级国库《中央预算收入日报表》中本日收入的“一般增值税”（不包括“进口产品增值税”和“外贸企业出口退增值税”数额）和“一般消费税”（不包括“进

口产品消费税”和“外贸企业出口退消费税”数额）数额乘以核定的资金调度比例，从《中央预算收入日报表》的“预抵税收返还支出”科目中划出，转入《省级预算收入日报表》中的“预抵税收返还收入”科目。

（四）需要进一步探讨的几个问题

1. 确定“两税”收入指标数，是依据国税局的任务数还是依据地方财政报送的预算数，或者按1996年实际完成数加增长率进行预计，等等，都有待于进一步研究，以期达到方法更科学，数据更准确的目的。

2. 核定开发区资金调度比例问题。沿海14个开放城市开发区和边境合作区实行新增收入定额返还的政策。平时按分税制办法上缴财政的收入，年终统一结算返还，未计入资金调度比例。在年度执行中，开发区的可用资金能否及时、足额到位，有待进一步考察。

3. 在资金调度比例运行过程中，可能与实际执行情况有出入。因此，在办理资金调拨时，需要设立“资金调度比例差”项目，调整资金调度比例执行中可能出现的偏差，以减少中央和地方财政资金互相占用的情况。

六、我国税务机构分设实现税收的分征分管：利弊共存

（一）税务机构分设的有利效果

“分灶吃饭”时中央财政收入依赖地方上解，为了解决这一问题，分税制按税种划分中央与地方财政收入后，相应分设了国家税务局和地方税务局两套机构，分别征管。中央税种和共享税种由国家或中央直属的税务机构负责征收，共享税按比例分给地方，中央收入不再受地方收入努力程度的影响。地方税种由地方税务机构征收，地方政府只负责征收地方税，其所负责征收的税种不再与中央分享，因而不再有减少税收努力以避免上缴中央过多的动机。中央和地方的税务机构均将致力于完善管理机制以增加各自的收入。新体制下地方政府至多只能控制地方税种的有效税率与税基，这样把主动权掌握在中央财政手里，可以保证税基不受侵蚀，抑制住了中央财政比重下滑的势头，中央利用税收政策进行宏观调控的能力将明显增强。分税分征的效果立竿见影，中央财政收入在分税体制改革初期，每年迅猛增长，目前中央占全国财政收入的比重上升到50%以上。由于随着中央财政收入的增加，其利用支出政策的自由度也会增加，尤其是中央政府在掌握用于转移支付的财源之后，能更加有效地缓解地区差别。

（二）税务机构分设的弊端

中央政府设立了自己的国税局，保证了中央政府对中央税和共享税的税率与税基的直接控制，将显著地提高中央政府利用税收和支出政策进行宏观调控的能力；却加大了财税机构的协调难度。

1. 征管权限和事务划分存在交叉。一个税种由两家征收，如企业所得税等，出现“争税”或漏征的现象，有的地区多家税务机构甚至为争到税而竞相压低征收额度。

2. 国税与地税征管范围互有交叉。一些地方固定收入由国税局负责征收，但是，由于不存在责任和利益关系，征管力度不够，收入流失情况较为严重，影响了地方预算平衡。如集市贸易税、外商投资企业个人所得税等由国税局代征。

3. 共享税征收上存在矛盾。共享税由国税局征收，地方无权过问，但征收任务又与地方挂钩，造成很多矛盾。

4. 机构分设使国税系统的纵向管理体制与财政体制上的“分级管理”原则不协调。在税务管理上，分级管理就是分税分级管理，各级政府分别向同级人民代表大会负责，但在纵向税务管理体制下，收入任务由条条下达，任务指标通常比本级人代会审议通过的财政收入指标要低。不仅如此，国税局负责征收的“两税”任务，与中央政府要求完成的收入基数又不衔接，当达不到收入基数时，地方要受到惩罚（扣减税收返还），处境很被动。

5. 层层下达税收指标，形成“买税”现象。地税系统存在条条下指标问题，指标也比各级人代会确定的收入任务要低，地方政府为完成各级人代会通过的高于税务部门下达的法定税收计划，不得不拿出一定的财力向税务部门“买税”。

6. 乡镇一级的机构分设带来的问题更为突出。原来乡镇财政税收工作都集中由财政所完成，国税从财政所分离后，有的乡镇还成立地税所，使乡镇财政所成为“空壳”，变成乡镇的出纳所，不仅造成机构重叠，相互扯皮，而且加大了财政开支，提高了征税成本。

针对以上问题，需要理顺国税、地税之间的征收管理关系，一是在政策上要有明确规定，即按各收各税的原则划分国税与地税的征收范围，避免征管盲点的存在和扯皮现象的发生。二是在操作上协调，即建立国税、地税两局协调的税收征管系统。三是加快税收征管改革的步伐，建立适应

市场经济体制要求的征管模式。

第三节 我国分税分级财政体制的效果

一、分税制的功效

1. 有效淡化各级政府对企业的“条块分割”式的行政隶属关系控制，实现由“行政性分权”向“经济性分权”的转变。1994年的分税制基本改变了过去按企业隶属关系划分收入的做法，规定除了企业所得税外，不再按照企业的行政隶属关系，而是按照税种划分中央和地方财政的收入，企业在税法面前的地位一律平等，所有企业不论大小、所有制和“行政级别”，都依法分别把不同的税缴给不同的各级政府，向中央、地方政府分别纳税后的红利按产权规范分配，企业不再把税款只缴给作为自己行政主管的特定一级政府，再由地方政府与中央政府分成，这一变革抑制了地方政府的投资冲动和干预企业的利益冲动，有助于消除政府对“自己的企业”的过多干预和过多关照，放松了政府对企业的控制，促使各企业自主经营，使企业真正站到同一条起跑线上充分展开公平竞争，有利于促进产业结构的合理调整。

2. 促进产业结构调整的合理化，加大对农业与第三产业的支持力度。增值税、企业所得税、资源税、证券交易税等税种与现代经济发展直接相关。将大部分增值税和消费税划为中央财政收入，在一定程度上纠正了地方政府盲目投资、重复建设的问题，优化了结构，提高了资源配置的效率。在中央优化全局产业结构导向的大框架下，调动了地方各级政府理财、抓效益、抓收入的积极性，各地顺应分税制要求，将精力和财力用在对自己有利的新财源的培育上来，千方百计寻找新的经济增长点，普遍提高了对于第三产业和投资环境的重视，而对于第二产业以及一般营利性项目进行重复建设的热度有所降低。地方政府减少了国家产业政策限制发展项目的投入，小烟厂、小酒厂盲目发展的现象得到有效遏制，为扭转产业同构状况创造了良好的制度基础。营业税、涉农税收成为地方固定收入中的主体收入项目，促进地方政府发展第三产业与“两高一优”农业，使之成为地方财政收入的主要增长点。

3. 财政收入划分的办法规范化，强化了各预算主体的独立性，形成了财政收入稳定增长的机制，中央财力扩大。分税制统一了收支划分，解决了原体制下中央与地方之间收支划分中存在的分配形式多样、财政资金双向运动等问题，为规范中央与地方的分配关系奠定了基础；明确了各级政府的财权和事权，合理确定了各级政府的财政收入和支出范围，各级政府可以根据以本级税收为主的收入，相应安排其支出，相对独立地组织本级预算平衡，做到“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算”，清晰地划清各自的财源和财政收入，大大提高了财力分配的透明度和规范性，规范各级政府间的财力分配关系，形成各级预算各行其道的、真正的分级财政。由于规则在全国具有一致性，有利于长期行为的形成，并促使地方政府转变理财思路，实现规范管理，如减少税收的随意减免，狠抓非税收入和预算外资金管理，注意自我发展中的自我约束，强化支出管理等等。在发挥中央、地方“两个积极性”的基础上，全国财政收入增长较快，增幅高，特别是中央收入比重，以及中央在新增收入中所得份额都有明显提高，形成了较为合理的纵向财力分配机制。

4. 税收返还和转移支付办法并用。分税制度利用税收返还形成了普遍补助格局，同时与此配套，初步建立了过渡期转移支付办法，为建立较为规范的横向财力均衡制度打下了基础，遏制了地区间财力差异继续扩大的趋势，中央财政收入的增加和转移支付制度的建立，形成了财政资源合理流动的体制框架，有利于进一步加大对贫困地区和少数民族地区的补助，但由于税收返还的规模较大，制度运行的结果反而加大了地区间的财力差异。

二、分税制存在的主要问题

1994年分税制改革是在我国市场经济体制尚未完善的情况下进行的，突出特点是在保地方既得利益的前提下，实行渐进的体制转换和增量调整，还不适应公共财政模式的需要，过渡色彩比较浓重，遗留了较多问题。

（一）政府间的事权划分尚不十分明晰

受行政管理体制的影响，目前各级政府的职能分工、事权范围还不很

明晰，有些方面中央与地方存在着事权交叉，有些方面又存在管理真空，有些方面没有充分体现财权与事权统一、财力与职责相符的原则。如在安排地方经济与社会发展项目时，中央部门投资或补贴缺乏标准，存在一些互相“钓鱼”的现象；在农村义务教育方面中央政府没有承担起应有的责任等。在事权划分上，对最为关键的生产建设项目投资权尚未做出清晰的规定。实际上各级政府仍然可以搞一般营利性项目，不利于理清政府级次间的事权纠葛和使地方政府职能调整到位；因此，各级政府要调整和明确各自的事权，重新核定各级财政支出范围。除中央政府要承担一些大型、长周期、跨地区的重点建设项目投资外，大量的一般营利性项目应交给企业和企业联合体去办，地方财政则基本上不再承担营利项目的直接投资任务，而把支出重点放在基础设施、公用事业等方面。今后，要明晰地方政府的支出项目，把各级政府间重复的支出项目合而为一，同时取消那些不应当由地方政府负担的支出项目。

要实现财政体制的良性循环，必须协调好中央集权与地方分权的关系，正确划分财权与事权，依法规范和科学核定收支基础，使财政分配关系建立在责权利相结合的基础上。通常，应该遵循把能够惠施全国、有利于消除地区差异、增加市场活力的事权集中调控的原则，中央政府的事权和支出范围应该是涉及国家整体利益的、全国性的公共产品和服务，包括外交、国防、对外援助、海关、中央政府的行政管理等；与国民经济总量、经济结构、产业政策、经济稳定与发展密切相关的事务；具有较强的外部性和规模经济特征，或跨省的、并在一定程度上涉及全国整体利益的公共产品的供给；空间开发、海洋开发、社会保障、卫生防疫、交通运输干线、通信事业等。地方政府的事权和财政支出范围应包括：一是社会服务，包括基础教育、医疗卫生、气象预报、消防等。二是基础设施，包括道路、交通、电力、自来水、下水道、路灯、垃圾收集与处理、港口、机场、车站等。三是社会管理，地方政府行政管理机构，公共秩序，公共安全等。四是地方性的文化体育事业，如广播、电视、报纸、出版以及文物与文化遗产发掘等。

（二）地方税建设相对滞后，财力层层集中，地方财政体制不统一

建立完善的地方税体系是分税制的一项基本内容，但目前中央和地方税收权限的划分尚不明晰，地方税体系还不完善，农业税收制度不适应市场经济发展的要求。地方政府对地方税只有征收权，没有必要的立法权和

部分税政调整权；地方税缺乏主体税种，除了营业税具备一定规模外，其他各税种规模都比较小，难以保证地方财政收入的稳定增长。分税制在财力分配格局的调整方面，中央从财力增量中不断拿大头（75%的增值税和70%的“两税”增长部分等因素），形成财力向上集中的倾向；同时，1994 年的分税制主要在中央和各省之间划分了收入来源，没有考虑省以下财政体制的规范问题，各地方财政体制不统一，导致基层财政困难，省政府仍可以向更低级别的政府下达税收增长目标，同时，根据税收任务完成与否给予奖赏和罚款，激励机制使得基层政府对征税数字弄虚作假、夸大地方财政收支的现象极为严重，大大降低了中国财政统计数据的可信度。

（三）分税制和转移支付制配合失调，地区差距进一步扩大

通常，中央财政应该承担调节各地区之间差异的责任，主要方式是通过自上而下的转移支付实行对地方政府的财力补助，分税制保留原体制的上解与补助办法，延续了对民族地区以往的照顾政策，实行新旧制度双轨并行，并在 1995 年建立了以“因素法”为基础的过渡期转移支付制度，明显向欠发达省区倾斜，目的是缓解其财力困难并合理调节区域差异；但由于转移支付办法还不完善，中央转移支付的范围比较窄，规范性转移的资金来自增量，转移支付的财力规模小，资金支持的力度很不够，在调整地区间财力差异方面，还难以发挥应有的作用。而大规模的“基数返还法”形成富裕地区得到的返还多，1994 年的财政体制运行的总体结果是加剧了地区差异。

（四）地方预算外和制度外收入不断膨胀

改革开放之后，很多原来由中央负责的支出项目下放到了地方，同时中央又没有给予地方相应的财政支持，使得地方财政的压力很大。为了填补中间的缺口，地方政府必须寻找国家预算以外的收入来源，而中央出于让地方分担一部分财政负担的考虑，也对地方的预算外收入采取听之任之的态度，造成了地方预算外和非预算收入的迅速增长。由于这部分收入难以受到国家法律的监督和控制，因此更容易滋生腐败、导致其他经济问题。分税制改革并没有触动地方政府的这部分收入，更坏的是，改革以后地方政府有了自己的税收，可以更方便地扩大国家预算以外的收入——原来的问题不但没有缓解，反而更加恶化了，中央政府制定政策，而由地方政府筹集资金办项目的做法已经造成了非预算和预算外收入过度膨胀。致

使中国预算内支出总量占 GDP 的比重低于发达国家在经济快速增长的 20 世纪 60 年代和 70 年代的总体水平。

三、我国预算体制的改革取向

1. 中央财政承担调节各地区间差异的责任。主要方式是通过自上而下的转移支付实行对地方政府的财力补助，为此，中央预算中要掌握足够的转移支付资金。各地具体补助数额的确定方法，要改传统的基数法为比较客观、严密的因素计分法。

2. 赋予地方必要的税权。应在各种配套条件基本到位之后，使地方政府具有从本地实际出发设立、开征某些地方税种的权力，因地制宜地为地区非营利设施建设和各项公共服务、事业发展提供必要的资金来源。

3. 中央财政与地方财政分离。各级财政都要以法律形式强化其内外部的制度约束和责任约束，以便形成相对独立、自求平衡的中央预算和地方预算。

分税制改革后，要达到规范化财政分权的目标，还必须解决税种划分和支出责任划分的法制化、地方税自主问题、转移支付公式等重要问题。

第四节　所得税分享改革

一、所得税分享改革的内容

所得税分享改革是 2002 年对运行了近十年的分税制所进行的进一步完善之举。其基本的改革内容如下：

1. 增量分成。除少数特殊行业或企业外，对其他企业所得税和个人所得税收入实行中央与地方按比例分享。中央保证各地区 2001 年地方实际所得税收入基数，中央与地方实施增量分成。

2. 分享范围。除铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入外，其他企业所得税和个人所得税收入由中央与地方按比例分享。

3. 分享比例。2002 年所得税收入中央分享 50%，地方分享 50%；2003 年所得税收入中央分享 60%，地方分享 40%；从 2003 年起，中央与地方所得税收入分享比例仍按中央分享 60%、地方分享 40%执行。所得税分享范围和比例全国统一。

4. 基数计算。以 2001 年为基期，按改革方案确定的分享范围和比例计算，地方分享的所得税收入如果小于地方实际所得税收入，差额部分由中央作为基数返还地方；如果大于地方实际所得税收入，差额部分由地方作为基数上解中央。改革方案实施后，如果某省（区、市）以后年度的所得税收入完成数达不到 2001 年的数额，中央将相应扣减对该地方的基数返还或调增该地方的基数上解。

5. 跨地区经营、集中缴库的中央企业所得税等收入，按相关因素在有关地区之间进行分配。

6. 增强中央宏观调控能力，保证地方财政平稳运行，及增加对中西部地区的一般性转移支付为基本原则。中央实行所得税分享改革，增加的收入全部用于地方，主要是中西部地区的一般性转移支付。同时，地方所得的转移支付资金由地方政府根据本地实际，统筹安排，合理使用，首先用于保障机关事业单位职工工资发放和机构正常运转等基本需要。

二、所得税分享改革的意义

这项重大税制改革在保持分税制财政体制基本稳定的前提下，进一步规范了中央和地方政府之间的分配关系，有助于消除对企业的消极影响，缩小地区间发展差距，促进社会稳定、民族团结，实现国家长治久安。改革的意义突出表现在：

（一）体现税收促进社会公平的功能，有利于缩小地区差距

所得税在本质上应是国税，具有调节社会公平的功能。我国此前所得税基本上是放在地方的，现分享后，中央从所得税增量中多分享的收入将全部用于增加对地方主要是中西部地区的一般性转移支付，有利于推动西部大开发，地区间财力差距扩大的趋势有所减缓。同时，这项改革重新考虑了各地的利益均衡问题，东部地区财政经济的快速增长，在加快我国财政经济发展中具有极其重要的带动作用，为了使东部地区继续发挥“龙

头”作用，这次在分享比例的确定上采取渐进增大的步骤，也充分考虑到了东部地区的实际情况。

（二）淡化企业和政府的依附关系，转变政府职能

1994年所得税收入划分办法不科学，除中央企业所得税归中央外，其余全部归地方，条块分割严重，与企业深化改革和专业化联合趋势的矛盾日趋尖锐，制约了国有企业改革的逐步深化和现代企业制度的建立，客观上助长了重复建设和地区封锁，妨碍了市场公平竞争和全国统一市场的形成，制约了企业和市场经济的发展，不利于促进区域经济协调发展和实现共同富裕，也不利于加强税收征管和监控。这项改革除了缩小地区之间的差距，还有效缓解了企业按隶属关系对政府的依附性，推动政府转变职能，打破市场封锁和市场保护，防止重复建设，有利于企业间相互购并，这为深化企业改革，实现强强联合，把企业做大做强，积极推动国民经济结构的战略性调整创造了条件。

（三）维护所得税制的公平与统一

所得税分享改革有利于防止各地区在所得税优惠上的恶性竞争，规范税收秩序，充分发挥税收在稳定和促进经济增长方面的作用，还有利于丰富财政政策工具，从而健全中央政府的宏观调控职能。

三、所得税分享改革存在的问题

（一）内、外资企业税制不统一，导致企业不平等待遇

1994年新税制改革后，国家统一了内资企业所得税，实行内、外资企业两套税制，这对于引进外资、深化改革、扩大开放、促进发展产生了重要作用和积极影响。然而，在我国加入WTO的今天，内、外资企业适用税制仍不统一，则不利于公平竞争。由于内、外资企业所得税在适用税率、成本开支范围、开支标准、折旧计提、优惠政策等方面都存在很大差异，如享受“两免三减半”政策，工资、利息按实列支，允许加速折旧等，都使外资企业的所得税负担远远低于内资企业，这不仅有失税收公平原则，也不符合WTO规则要求。同时，由于受利益驱使，一些有实力、上规模的内资企业纷纷钻税收空子，想方设法向外资企业转型，从而影响财政收入总量，给地方财政收入造成负面影响。从2008年起，内、外资企业所得税合一后，这些负面影响将有所缓解。

（二）税制弹性较大，容易造成企业税负不平衡

税制本身决定了企业所得税弹性较大，企业所得税计税依据是企业的应纳税所得额，而应纳税所得额是以企业核算的利润总额为基础，加减纳税调整后得出的。由于企业成本核算的复杂性和核算方法的多样性，决定了企业核算的利润总额在一定程度上具有伸缩性。加上现行企业所得税税收政策比较复杂，税前扣除规定缺乏刚性，操作起来弹性较大，因此，对政策理解程度不同、计算方法不同，都可能在无意识的情况下出现各不相同的计算结果，容易造成企业所得税负担不平衡现象。同时，管理方式的灵活多样也决定了企业所得税负担不平衡现象的不可避免。

（三）征管范围的划分不利于税收平等和规范管理

按规定，从2002年起，原有企业所得税的征收管理范围仍由国、地税分别进行，新办企业由国家税务局负责征收管理，而原由地方税务局负责征收管理的企业合并、分立、改制的情况除外。这样，国家税务局、地方税务局都是企业所得税的征收管理机关，而征管对象的划分却不按企业性质、类别，而是按工商注册登记时间，这就意味着相同性质、类型的企业，将归属不同的税务机关管理，由此可能从客观上为税收不平等创造条件。在实际执行中，国、地税征管范围的划分比较困难，具体执行中遇到的情形还有很多，操作的难度很大。比如原由地税部门征收管理的个体工商户、个人投资和合伙企业，由于生产经营规模不断扩大而吸收新成员组建的公司；比如原由地税部门征收管理的企业，由于种种原因中断原有企业经营，而由各投资人或合伙人各自兴办的企业；再比如原由地税部门征收管理的企业，抽调资金与其他企业或个人合作兴办的企业等，都可能导致国、地税征收机关要么争相介入管理，要么相互推诿、扯皮，从而不利于真正强化企业所得税征管。

新办企业所得税征管权归属于国家税务局。而“新老更替”是自然界一切事物发展的必然规律，经济发展也不例外，往往是新办企业无限增多，老、旧企业将逐步萎缩、退出经济舞台。按照这一客观规律，国家税务局的企业所得税征管范围将越来越大，地方税务局负责征收的企业所得税税源将越来越狭窄，完成收入基数的难度也将越来越大，最终将可能因完不成收入基数而导致地方基期年既得利益的损失，不利于保证地方基期年既得利益，进而长期影响地方可用财力。

（四）征管方式上会导致企业所得税负不平衡

目前企业所得税征管方式主要有查账征收和核定征收两种，而核定征收又视能否准确核算收入总额和成本总额，分别采取核定应税所得率和核定所得税税额两种征收方式。征收方式不同，企业的所得税负担可能有所不同，有的甚至相差很大。而且，企业所得税政策不可能规定得十分详尽，各级税务部门只有结合地方实际，确定具体的操作办法具有一定的伸缩性；此外，不同税务机关的征收管理力度不同，规范管理程度不同，势必会造成同类纳税人因归属不同的税务机关管辖而出现税负“倚重倚轻”的问题，给纳税人以可乘之机。

（五）部分税收优惠违背经济政策应有的取向，基数法对地方财政产生不利影响

税收优惠是国家对某些纳税人和课税对象给予鼓励和照顾而减免税收负担的制度。原则：一是体现量能负担原则，二是贯彻国家方针政策，达到调节经济、保护环境的目的。我国税收优惠在一定时期内体现国家大政方针，促进结构调整和经济发展，但随着我国市场化程度和范围的不断扩大，再加上优惠范围和品目界定上存在一定的模糊性而导致执行时人为“擦边”因素的存在，企业所得税优惠政策的局限性日趋显现，促成一些行业性、产业性分利集团的形成，违背经济政策取向。有些所得税优惠政策有悖国家保护森林资源、促进林业生态建设的初衷。

由于享受减免优惠，实际所得税纳税额为零，为了避免按照比例分享的改革政策将净减少上一级分享的财政收入，上级一般对下级采取确定基数的计算方案来实施分享，而不考虑当年地方所得税的实绩，结果基层财政的财力可能受损或受益不均。

四、完善所得税分享改革的配套措施

从 2002 年所得税分享改革实际执行情况看，各省特别是沿海地区的企业所得税和个人所得税保持了良好的增长趋势，中央财政已经集中了相当的财力。2003 年分享比例改为“六四”后，中央集中的财力将进一步增加，基本实现了适当集中财力加大对中西部地区转移支付力度的初衷。由于所得税是地方财源的主要组成部分，如进一步减少地方所得税分享比例，将在一定程度上影响地方财政收入的增长潜力。在目前的社会保障体

制、农村税费改革等各项改革全面推进，教育、科技、农业、环境保护等领域投入不断加大，地方政府增支压力巨大的情况下，主体财源的不断削弱，将严重影响地方财政收支平衡。因此，从保证体制的稳定性和地方政府公共事务保障能力考虑，应稳定中央与地方所得税分享比例，不宜过于频繁地进行调整。

为了确保企业所得税收入分享改革的规范运行，需要的配套改革措施包括：

1. 改变“一税两制”，统一内外资企业所得税，降低税率，并规范税收优惠政策，由中央切实控制税权。要规范税前扣除项目，坚持尽可能减少优惠政策的原则，对现行众多的减免项目进行全面梳理，对于享受减免优惠既不利于体现国家大政方针又有失量能负担、公平原则的项目，应在进一步调查研究的基础上予以调整、取消大部分减免优惠政策。同时，应坚持进一步改进优惠方式，税收优惠政策逐步实现从过去区域性优惠为主向产业优惠为主的转变，严格控制财政性、个案性政策的减免措施。现行税法对外国投资者优惠较多，调整的重点要放在“超国民待遇”的不合理税收优惠上，实现内外资企业税收优惠政策的统一。在调整过程中要注意渐进性，防止税收政策突然大幅变动引起的经济震动。对外资企业因税制调整造成的损失，可考虑在一定年限内予以返还，但返还年限不宜太长，以免造成新的税负不公。

2. 规范管理，完善企业所得税政策。为促进中小企业发展，应改变目前按应纳税所得适用低税率的办法（因为中小企业与低应纳税所得额之间无必然联系），以衡量企业规模的指标，如雇员人数、资产总额、净资产等标准来确定适用低税率的中小企业。此外，在我国企业所得税法中应细化对跨国纳税人的转让定价和国际税收抵免的有关规定，以适应税收的潜在竞争。

税收立法权在中央，税收减免和优惠的决策权也应在中央，不能分散。各级地方政府无权确定企业所得税优惠政策，除税法规定的权限外，对地方的任何越权减免都应视为违法行为。同时，要清理整顿地方政府自行制定的税收先征后返政策，严肃税法权威和税收纪律。

3. 改革个人所得税，建立分类与综合征收相结合的税制模式。扩大个人所得税的征税范围，除税法规定的免税外，个人全部收入都应纳入征税范围；规范税前各种费用扣除标准；适当调整税率和减少级距，宜实行

5 级或 6 级超额累进税率，加大对高收入者的调控力度。

分税制改变了原来中央与地方一对一谈判确定体制的做法，统一规范了政府间财政关系；伴随着 2002 年所得税收入分享改革的实施，政府与企业间的关系进一步弱化，为企业的公平竞争创造了良好的外部环境，便于促进产业结构合理调整和资源优化配置。

第五节　地方税体系的建设

一、地方税按受益原则征收，但我国城建税与之背离

受益原则强调谁受益谁负担，多受益的多负担，少受益的少负担，基本上没有受益的不负担。

1984 年两步利改税和 1994 年改革工商税制时，初步建立城市维护建设税、土地使用税、房产税、车船使用税四种地方税，这是建立地方税收体系的一个良好开端。但问题是其中的城市维护建设税的征收，规定以当时缴纳的产品税、增值税、营业税的税额为缴纳此税的计税依据。这实际上是把后者作上述三税的附加，与地方税的征收原则不符，必然会产生以下不公平的现象：

1. 有的企业和个人有受益而无纳税的义务。既然城市维护建设税是增值税、营业税、消费税三税的附加，即只有缴纳这三种税的单位和个人，才是城市维护建设税的纳税义务人。城镇中的一些无税企业及免税企业，如一些军工企业及经过获准免税的企业等，它们享受着地方政府提供的各项生活服务和公共设施，却不完全向各地方政府缴纳城市维护建设税，这不能不给当地政府筹措地方建设资金带来一定困难。特别是军工比较集中的城镇，更是如此。

如果城镇举办这些事业的经费，只由一部分城镇的企业和居民来负担，而另一部分企业和居民完全不负担，或者负担有多有少，不能基本上反映它们的受益程度。这样征收的地方税显然是不够公平的。

2. 企事业同等受益，而地方税负不均衡。因为增值税、营业税、消费税三税的税率是按照企业的盈利水平以及发展国民经济的需要体现工业重于商业，奢侈品重于一般消费品，一般消费品又重于民生必需品的精神

制定的。现在城市维护建设税变为这三种税的附加，必然使地方税的负担也会发生工业重于商业，生产奢侈品的工业（如生产烟、酒企业）重于生产日用必需品的企业（如生产经营煤炭、生铁的企业）。而从受益原则来说，凡是企业同样受益应纳同等的税，纳税多少应基本上反映它的受益程度，不应考虑企业的盈利水平，即使是亏损企业，只要它们享受了城市建设的利益，也同样应该缴纳城市维护建设税，这样才能加强企业的经济核算。

二、我国地方税体系建设中存在的问题

我国地方税体系是在 1993 年工商税制改革的基础上形成的，仍存在着许多不足之处。

1. 中央、地方政府间税种划分不规范，地方税税源划分不具科学性。现行分税制是在中央与地方之间的事权尚未分清，各自支出范围尚不确定的情况下，先划定财权而施行的，必然导致财权与事权不统一，表现为收入划分不均衡。收入来源稳定、税源集中、增收潜力较大的税种，都列为中央固定收入或共享收入，而留给地方的几乎全是收入不稳定，税源分散，征管难度大，征收成本高的小税种，因而导致一些地方财政收入下降，尤其是经济不发达地区。加之没有严密科学的转移支付制度与之配套，在现行税收返还制度下，一旦返还出现时滞或其他意外情况，必将影响地方建设支出和经济发展。

税种划分上有诸多混乱之处。首先，以共享税源作为分税的主要形式，使真正的地方税体系无法尽早建立。其次，所得税共享会降低地方财力。再次，将证券交易税划分为共享税，偏离了公平原则，会招致其他地区的不满。最后，资源税按品种分享收入会加剧地区间的财力差距，不利于国家对资源开发的宏观调控。

2. 地方税管理权限划分不尽合理。分税制对税收管理权限没有进行合理的划分，特别是对地方税管理权限的处理，在地方税种的设置和税收条例的立法上，地方政府几乎没有什么权力。这会带来两种消极后果：(1) 现行地方税管理体制基本上是传统分税不分权体制改革的翻版。传统的管理体制包括历次试图解决中央和地方财政分配关系的改革，都只是做到中央向地方分税而不分权的程度，对于打破高度集中的统收统支管理体

制具有一定的积极作用，也在一定程度上调动了地方的积极性，但由于没有涉及问题的实质，日益暴露出其自身的缺陷：一方面，从中央来看，它分出去的只是税，税分出去又可以凭借权力重新收回来，故而可出现一手放，一手收的现象；另一方面，从地方看，它得到的只是税而不是权，或即使在某些方面拥有一定的权力，但这些权力没有法律法规的方式规范下来，使地方在利益预期方面心中无底，自然会出现一些短期行为。(2) 地方税管理权限高度集中在中央，不利于地方因地制宜处理当地的税收经济问题。因为我国地域辽阔，各地自然条件和经济发展水平极不平衡，各自拥有不同的税源优势，对千差万别的税源进行统一立法，势必会形成中央要求地方开征的税种、地方未必有相应的税源，或者因税源太小而不足以开征，而且随着地方经济的发展，地方具备了某类税源，同时也需要用税收进行调控，而地方却无权开征相应税收，无疑会妨碍地方经济的正常发展。

3. 地方税管理系统与国税管理系统两者间的关系尚未理顺。在两套机构交叉征管的情况下，必然会出现许多问题，如对同一企业、同一税基的纳税情况进行调查，与过去只有一个机构时相比，企业负担将增加，而且当检查情况不一时，企业无法得知按谁的结论执行。

三、分税制下地方税体系的建设

（一）推进地方税改革，扩大地方对其税收的管理权

税收管理权包括税收立法权、税法解释权、税基选择权、税率确定权、税种停征开征权、减免税权等等。今后应本着统一税收与地方自主相结合的原则，摒弃传统的税权过度集中模式，走适度分权的道路，核心是赋予地方一定的税收立法权。

1. 适度分权的必要性。

——我国是一个大国，各地自然条件和经济发展水平很不均衡，财政能力和税源情况亦有很大差别。在这种情况下，赋予地方适度的税权，对一些地域性的、较为零散的税源通过地方立法来征税，不仅不影响国家税收方针政策的统一贯彻执行，反而有利于促使地方因地制宜地根据本地经济特色和实际情况，积极采取某些税收政策措施，挖掘税收潜力，改善财政状况，促进经济发展。

——是有效实现地方政府职能的必要条件。我国地方政府客观上担负着调控经济的重要职责，包括兴建地方公共基础设施，支持经济发展和产业结构调整，调节区域范围内的地区平衡等。要完成这些任务，需要赋予地方相应的财权，这既包括财力支配权，也包括必要的税权，从某种程度上讲，税权比财力支配权还要重要。因为在一定时期内地方拥有的财力是存在一定限度的，而税权则会"创造"财力。因此，将必要的税权赋予地方，并加以引导和监督，将有利于更好地发挥地方政府组织并调控区域经济发展的作用，完善国家宏观调控体系。

——有利于增强税收法律的适应性。从我国税制改革的过程看，现有的一些小税种在全国范围内没有普遍开征的意义，而在部分地区还有一定的税源，类似的种种情况给某些税种由全国统一制定税收法律带来了一些难度。因此，有前提地、适当地给地方下放一些税收的立法权，使地方可以在法律授权范围内，征收一些适合本地区特点的地方性税种，既有利于地方因地制宜地开辟本地的新税源，又有利于解决全国税收统一立法难以适应地方实际情况的矛盾。

2. 中央和地方之间的税收管理权的划分。

税收权限的划分应坚持责、权、利相结合的原则。目前的一项重要任务是尽快解决中央税税种单一、功能不全，地方税种杂乱、搭配不当，没有主体税种，两大税系界限不清，税种归属不规范等问题，形成税种结构合理、收入规模适度、运行机构健全、科学规范的中央与地方税收体系。

——确立中央的主导地位。中国在政治上是一个中央集权制国家，确保中央宏观调控的主动权和权威是实现社会政治稳定和国民经济协调发展的重要基础和条件，为了保证全国政令和税收政策的统一，维护全国统一市场和公平竞争，中央税、共享税和全国性的地方税主要税种，其税收立法权和税收政策制定权都集中在中央，不得向地方分散，以保持中央税收政策的主导性和全国的一致性。中央税和共享税的税收立法权、征收权和管理权完全集中于中央；对全国统一开征，并且对宏观经济影响较大的地方税（如营业税），由中央制定基本法规和实施办法，将部分政策调整权和征收管理权下放给地方。

——赋予地方必要的自主权。地方政府还可以结合当地经济资源优势，经国务院或全国人大立法授权，对具有地方性特点的税源开征新的税种，并制定具体征税办法。通常，对宏观经济影响小，而对本地区经济影

响大的地方税，除由中央制定基本法规外，地方可根据本地具体情况，决定其开征或停征，并且拥有相应的税目、税率调整权；对某些地方性极强的零星税种，也可以由省、直辖市、自治区地方政府立法，并由各级地方确定开征或停征，其实施办法、政策解释、税收和征收等权限应赋予地方；对于全国不统一开征，具有明显区域性特点的地方税的立法权、税目、税率的调整、减免权、征收管理权应全部划归地方，地方政府结合当地资源优势，报经中央（全国人大及其常委会或国务院）批准，可决定开征某些地方性税种。

地方开征新税的原则：一是不挤占中央税源，不影响宏观调控；二是有利于促进地方经济发展，避免地方税收壁垒；三是充分考虑企业和个人的税收负担能力。

地方的税收立法权仅限于省一级，不宜层层分散。全国普遍开征的主要地方税税目税率调整权、减免税权可归省（自治区、直辖市）、计划单列市政府，比如营业税、资源税、房地产税等；较次要地方税的税法解释权、税种的开（停）征权、税目税率调整权、减免税权可归省（自治区、直辖市）、计划单列市政府。这样做，有利于拓宽地方的理财领域，调动地方政府扩大和涵养税源、培植财力的积极性，便于地方政府根据本地实际情况灵活运用国家税收政策，促进地方经济和各项事业的更快发展。

（二）合理配置地方税种，统一税制，增加地方收入

对现行地方税种应该进行适当调整，使之更趋科学、合理。具体如下：

1. 把一般消费税收入由归属中央改为归属地方或共享，以调动地方培植税源的积极性。因为消费税中的 19 类应税项目，大多是靠地方政府扶持发展的，其收入全部划归中央，必将挫伤地方的积极性，使税源枯竭。

2. 规范城市维护建设税收入归属。将该税由金融机构和铁道部门等集中缴纳的部分划归地方，使其成为名副其实的独立的地方税收，实现按地域管辖权原则划分税源归属的彻底分税制。

3. 对那些影响宏观经济较小的地方税税种，向地方适当分权。如房地产税、城镇土地使用税、车船使用税、契税、耕地占用税、屠宰税、牲畜交易税、集市贸易税等，可考虑中央只负责制定这些地方税税种的基本税法，但其实施办法、税目税率调整、税收减免及其征收管理等权限应赋

予地方。对这些税收，地方不仅拥有征收管理权，还应具有一定程度的税收立法权和政策制定权。

4. 开征物业税。将目前的城市房地产税、房产税、城镇土地使用税和耕地占用税合一，对不动产开征统一规范的物业税，普遍在城镇和农村征收。

5. 调整营业税和资源税。将某些经营行为，比如建筑安装、交通运输等，纳入增值税的征税范围；扩大资源税征收范围，将水资源、森林资源、草场资源和有偿使用国家资源的收费并入其中，适当提高税率，限制对不可再生资源的过度开发。

6. 将契税纳入印花税，扩大印花税的征收范围，修改税目、简化提高税率；开征财产税，将车船使用税和车船使用牌照税合并，并入财产税；结合税费改革，将某些具有地方税收性质的收费改为地方税；取消固定资产投资方向调节税、土地增值税、筵席税、屠宰税等。加快遗产税、证券交易税、赠与税等地方税的立法和开征步伐。

7. 在取消农业税后，创造条件实现城乡税制统一。主要办法是把现行的税收体系延伸到农业，由增值税、营业税、所得税、房地产税、社会保障税等构成城乡统一、充分体现公平和效率的现代化税收体系。

（三）在适当分散税权的同时，整顿规范地方的收费权

当前地方没有税收立法权，就设立收费，以至出现随意收费、费大于税的状况，不仅加重了企业和个人的负担，而且打乱了政府的分配秩序，侵蚀了国家税基，对此，需要加快税费改革步伐，建立较为完善的地方税制体系，增强地方财力。

国外财政分配历来以税收为主、收费为辅，并按照国家预算完整性和统一性的原则，将政府的收费纳入政府预算统筹安排使用。地方税的改革，应该一方面向地方下划必要的税权，另一方面必须整顿规范地方的收费问题，从而使整个地方政府的分配行为纳入法律化、规范化的轨道。

总体思路是：要按照现代市场经济的导向，将现行各种名目的收费按其性质类别分流归位，还其本来面貌，各自发挥其特有的功能作用。对不合法、不合理的收费（基金）要继续清理整顿，尽快地坚决取消；对体现政府职能，属于税收性质和具有税收功能的收费，要实施“费改税”；对不再体现政府职能，可以通过市场形成的收费，转为经营性收费，并依法

征税；对符合国际通行做法，又属于必要的少量收费，仍予以保留，但收费标准要适当，并要有严格的制度规定。

[本章提要]

预算体制的实质是正确处理上下级政府“集中”与“分散”之间的关系。我国1980年以前实行计划型的统收统支财政体制，转轨初期实行“分灶吃饭”的预算包干制，1994年后实行分税制财政体制。

我国分税制按税种划分中央与地方财政收入，1994年以1993年为基期年，将中央净上划数全额返还地方；1994年后税收返还额在1994年基数上实行逐年递增返还的方法。1994年以后按当年全国（或各地区）“两税”增长率的1∶0.3系数确定。分税制的突出特点：一是保护既得利益；二是地方从增量中所得急剧下降。

分税制功效：一是淡化政府对企业按行政隶属关系进行的控制。二是促进产业结构调整的合理化。三是财政收入划分的办法规范化，强化了各预算主体的独立性，形成了财政收入稳定增长的机制，中央财力扩大。四是税收返还形成了普遍补助格局，初步建立了过渡期转移支付办法。

分税制存在的主要问题：一是政府间的事权划分尚不十分明晰。二是地方税建设相对滞后，财力层层集中，地方财政体制不统一，导致基层财政困难。三是地区差距进一步扩大。四是地方预算外和制度外收入不断膨胀。

所得税分享改革的意义：一是体现税收促进社会公平的功能，有利于缩小地区差距；二是淡化企业和政府的依附关系；三是维护所得税制的公平与统一。

[关键词]

预算体制，分税制，“两税”税收返还，所得税分享，地方税

[思考与练习题]

1. 试述我国预算管理体制的演变。
2. 计划型的统收统支财政体制功效和弊端。
3. 预算包干制的运行特点、功效和弊端。

4. 分税制财政体制改革的必要性、内容和突出特点。
5. 我国分税制功效和存在的主要问题。
6. 我国所得税分享改革的原因、意义、内容和存在的问题。
7. 我国地方税体系的建设思路。

第九章
政府间的转移支付制度

第一节　政府间财政转移的基本原理

一、政府间财政转移支付的含义

通常，政府之间财政关系的协调是通过分税制和转移支付制度两大系统相互配合、共同运作来实现的，从而形成预算管理体制的基本构架，其中，前者是政府间的收入制度，后者是政府间的转移支付制度。、

转移支付制度是对政府间的财力进行单方面转移的活动进行规范的制度体系。目前，对政府间资金划转的称谓很多，包括转移支付、政府转移支付、政府间转移支付、政府间财政转移支付等，在现实表述上，人们往往将其混用，仔细鉴别，四者的概念不同，相互之间具有密切联系，但其内涵和

范围不尽一致。

1. 转移支付。按照联合国《1990年国民账户修订案》的定义，转移支付是指货币资金、商品、服务或金融资产的所有权由一方向另一方进行单方面的无偿性转移，转移的对象可以是现金，也可以是实物。

2. 政府转移支付。根据国际货币基金组织编写的《政府财政统计手册》中的支出分析框架，政府转移支付包括两个层次，一是国际转移支付。这种转移支付的对象是其他国家、国际组织或跨国组织，具体包括对外捐赠、对外提供商品和劳务、向国际组织或跨国组织交纳会费等。二是一个国家内部的转移支付。这种转移支付包括政府向家庭的转移支付，如养老金、失业救济金、价格补贴、住房补贴等；政府向国有企业提供的补贴，如向城市运输、供水和污水处理等公共企业提供的一般补贴和基本建设投资等；各级政府上下级之间的资金转移，包括共享税的分配、上级政府拨给下级政府的各种补助、下级政府向上级政府提供的补助等。

3. 政府间转移支付。在分级预算管理体制中，因为经济社会发展的不平衡，各级各地政府之间的财力及其使用存在较大的差别，政府收支的划分不可能也难以使各级各地的收支完全均衡，从而出现政府收支的纵向不均衡和横向不均衡。针对这一情况，需要运用转移支付的方式来实现财政体系内各级次和各地方预算收支的最终均衡。政府间转移支付就是一个国家内部的各级政府之间或同级政府之间在既定的职能、支出责任和税收划分框架下，通过财政性资金的拨付来调节各政府收支水平的一项制度。

转移支付、政府转移支付、政府间转移支付、政府间财政转移支付涵盖的范围由大到小依次递推，即政府间财政转移支付属于政府间转移支付的一部分，转移支付包括政府转移支付、政府间转移支付、政府间财政转移支付等。当财政全面管理政府的一切资金时，政府间转移支付和政府间财政转移支付这两个概念相同；否则政府间转移支付的涵盖范围大于政府间财政转移支付。政府间财政转移支付制度的建立和完善成为分税制财政管理体制的重要内容。相对于分税制而言，转移支付制度应该更加注重公平，转移支付资金的分配方法趋于公平、公开、公正、合理，有效地缓解了地区间财力不平衡状况。

本章的重点是政府间的财政转移支付，但为了论述上的简便起见，往

往简称为转移支付，或政府间转移、政府间财政转移等。

二、政府间财政转移支付制度的成因

规范的转移支付制度一般以各级政府基本公共服务能力均等化为目标，在合理划分政府间收入和事权的基础上，采用科学的方法，核定各地方政府的“标准收入能力”和“标准支出需求”，据此确定均衡拨款；同时辅之以必要的专项拨款。

（一）调节财政纵向和横向平衡

1. 纵向失衡。这是指由于地方政府所承担的支出责任与它们的收入能力不匹配所造成的地方本级财政收支的不平衡。修正这种失衡需要估计各地方政府实际支出需要以及实际的收入增长能力。世界银行推荐的衡量财政失衡的指标是财政支出自给率，即本级收入占本级支出的百分比。如果相对于地方政府本级收入而言，地方政府的支出水平相当高，纵向失衡严重；反之纵向失衡可能要少一些。地方政府的税收自主权是有限的，筹集的大部分财力往往集中在中央，在美国，联邦财政收入达到财政总收入的 60％以上，在日本，这一比例更是超过 70％，中国大约 70％的公共支出发生在地方，即省、市、县、乡；其中 55％以上的支出是在省级以下。政府间的收入划分往往引起纵向财政不平衡。纵向不平衡就是地方政府承担的支出责任与它们的自主收入能力之间存在着失衡。

地方收支缺口可通过两种途径解决：一是中央政府赋予地方政府更多的筹集收入的权力；二是中央向地方政府通过补助金形式转移收入。前者需要地方具有较强的税收自主权，在分权化的美国，中央转移支付在州和地方政府全部支出的比重还不足 1/4，消费税和所得税已成为地方政府的主要收入来源。但如果赋予地方政府更多的税收权限，地区间的差异会进一步扩大，因为城市化程度越高，税收能力越强，基础设施也就越完善，监管也就越有力。

2. 横向失衡。这是指由于各地方政府间收入增长能力与支出需求存在差异而造成的地方政府间的不平衡。纵向不均衡是针对上下级政府之间的财力收支对比关系而言的，一般指同级地方预算之间，上级预算收大于支有剩余，下级预算支大于收有缺口；横向不均衡是针对不同地区的同级

政府之间的财力收支对比关系而言的，一般指有些地方政府出现收大于支的剩余，另外一些地方政府出现支大于收的缺口。

横向均衡的目标是减少富裕和贫穷省份之间的财政差异。如果存在横向失衡，那么无论纵向失衡是否存在，都要求在地区间进行收入的再分配。因此，一个国家为实现地区间财政能力的均等，就必须进行转移支付。中国是个多民族的人口众多的单一制国家，地域广阔，各地区经济发展水平十分不平衡，各地区之间公共服务水平也有较大差距，并且此差距有继续扩大的趋势。随着人口流动性的提高，社会稳定性逐渐变弱，需要中央积聚一定的财力基础，促进各地区均衡发展，使各地区的民众都能享受到大致均等的公共服务水平，以维护社会稳定和国家统一。

（二）消除公共产品的外溢性

如果赋予地方政府自主决策的权利，会导致地方政府对具有较大外溢性的公共产品供应不足。如果教育和健康服务项目由地方政府负担，地方政府在这些项目上的支出将达不到整个国家对这些项目的需求。在这种情况下，中央政府就可通过向地方政府实施有条件的转移支付以鼓励地方政府加大这些项目的支出。中央政府财政转移支付的目的是通过"粘蝇纸效应"——即地方获得的拨款收入，较之地方自有收入，会带动更多的地方公共支出，以激励地方政府更多、更好地提供公共产品，使更多的人受益更多。

发达国家的转移支付往往针对环境保护，公共医疗卫生及对贫困人口的教育服务而提供。转轨及发展中国家的转移支付针对面往往更宽一些，但也有些是特别针对于医疗卫生、教育、运输和基础设施的。

（三）实现中央政府的调控意图

政府的财政转移支付能影响全社会的分配格局，促进经济的协调发展。中央财政对地方的转移支付因时而变。在经济繁荣时期，中央政府可以减少对地方的拨款，限制地方支出。相反，在经济萧条时期，各地政府支出大大降低，这对于不景气的经济可以说是雪上加霜，中央政府一般会增加转移支付力度，促使地方政府增加支出。此外，财政转移支付的功效还在于实现中央政府的特殊目的，例如发展教育、提高社会保障水平等。

三、政府间财政转移支付的模式

财政转移支付既可发生在中央与地方政府之间，也可在同级或上下级地方政府之间进行，根据国际经验，按照转移方向划分，政府间财政转移支付的基本模式有三种。

（一）纵向转移支付

纵向转移支付是指上下级政府间的资金转移，既包括上级财政的向下拨款，也包括下级财政对上级财政的上缴，也称“父子资助式”。即上级政府通过特定的财政体制把各地区所创造的财力数量不等地集中起来，再根据实施宏观调控的需要和各地区财政收支平衡状况，将集中起来的部分财政资金不等地分配给各地区，以此实现各地区间财力配置的相对均等。这一模式简单易行，但要防止透明度低、稳定性差、随意性大。纵向转移支付侧重于加强中央政府对地方政府的宏观调控能力，贯彻中央的政策意图。

（二）横向转移支付

横向转移支付是指同级地方政府间发生的资金平行转移，一般是富裕地区向贫困地区提供资金援助，也称“兄弟互助式”。横向转移支付侧重于解决经济落后地区公共支出不足的问题。通过横向转移均衡地方公共服务能力，可以大大减轻中央财政压力，同时也便于提高转移支付的透明度，将富裕地区的贡献与贫困地区得到的援助放在明处，便于促进地区间团结协助，不仅激励了富裕地区，也鞭策了贫困地区。这种模式一般是作为纵向转移支付的补充，与纵向转移支付配合使用。

（三）纵横交叉转移支付

即以纵向转移为主，横向转移为辅，纵横交叉，相互配合。中央政府的纵向转移支付侧重于实现国家的宏观调控目标，地方政府间的横向转移支付主要用于补充经济不发达地区的财力不足。

根据我国区域经济发展极不平衡、公共服务能力差距大、中央财政收入有限等实际情况，我国应将现有单一的、自上而下的、纵向的资金转移支付模式改为以纵向为主，纵横交错、多种资源融合的模式。对政府间的转移支付，中央不仅统一立法，而且直接通过特定手段进行转移支付；同时又负责组织地区之间的转移支付，包括对欠发达地区采取按项目实行人

力、物力和财力等多种资源并用的对口支持。

纵向转移支付和横向转移支付并非完全对应于解决纵向失衡和横向失衡的问题，因为纵向转移不仅可以影响纵向平衡，也影响横向平衡；横向转移主要解决横向平衡问题，但也同时会间接影响纵向平衡。

四、政府间财政转移支付的方式

转移支付由多种方式构成，通常采取公式化转移、成本补偿性补助以及专项补助等补助金制度和税收分享制度。

1. 按税收来源地划分收入的方法形成的共享税。在这种情况下，用于转移支付资金的数量是根据全国税收收入的一定比例确定的，而每级政府得到的份额则取决于本地区所筹集的税收收入。在俄罗斯和我国，25%的增值税归地方政府所有，并按照各地方政府在本地区内所筹集的收入在地方政府之间进行分配，地方政府能获得多大规模的收入完全取决于中央政府的税收立法。目前在许多国家，税收分享已成为地方政府得到更多收入的一种最常用的方法，我国增值税、企业所得税、个人所得税以及一些货物税都已被纳入共享税之中。

共享税是不均等的。其原因：一是富裕地区的税基较贫困地区宽广，税收分享的结果可能会导致贫富地区税收能力差别的进一步扩大。二是由于税收总额和地方所获份额间存在关联，共享税可能会促进地方税收努力程度的提高，比专项补助金有更强的刺激力，但其促进税收努力程度提高的效力远远低于地方税。三是地方政府没有设置税率和税基的权力，阻碍了地方政府的独立性，致使本地官员提高本地公共服务水平的积极性不如地方税那样高。

共享税倾向于无条件转移，对于地方政府而言，虽然在转移支付水平上无自主权，但是可以决定这部分资金的使用方向，具有更大的确定性，而且地方政府能较精确地预测每年获得的转移支付的数额，更便于做好地方预算和财政规划工作；对于中央政府而言，不能随着经济形势的改变进行相应调整，难以进行再分配，缺乏弹性。中央筹集到资金后通常按固定比例通过银行账户向地方政府支付，故而管理成本较低；而且中央筹集的收入以补助金形式进行几乎没有附加条件的转移支付，因此地方政府的遵循成本和中央政府的监督成本也比较低。如果地方政府参与共享收入的筹

集，中央应对地方的筹集比率和税收返还方法的贯彻使用进行严格监督，以避免地方缩小共享收入的规模。

2. 公式化转移支付。即借助客观因素来确定量化标准而进行政府间的收入转移。均等化的公式转移意味着取消主观判断，具有客观性，便于实现资金分配的透明性、确定性和公平性。

公式化转移比共享税转移所需要的成本高，因为影响因素和转移支付的目标具有多样性，搜集数据所需费用大；而且地方政府数目越多，出现纠纷的可能性越大，形成的额外成本也越高，导致监督和管理费用高。

只要公式化的分配数额随着公共支出需求的变化而变化就认为是有弹性的。转移支付弹性的大小由确定转移支付规模的方法决定。不论收入总规模有多大，共享税转移支付规模都比专项支付规模增长得快。

公式化转移支付的功能：一是有实现地区间均等化的潜能，但现实情况取决于公式中所包含的因素。二是不可能纠正外溢性问题，因为转移支付资金的拨付通常是无条件的。三是虽然包含税收努力程度因素以刺激地方政府增加收入的积极性，但现实结果不理想。因为税收努力程度的一般测算标准是税收与个人收入的比例，而没有几个国家能对个人收入进行科学、正确地度量。四是公式化，尤其以共享税为基础的公式化转移支付，通常是无条件的，赋予地方政府决定支出方向最大限度的弹性，而且分享税也在一定程度上确保了分配的确定性，便于提高地方政府的自主性。

3. 成本补偿性补助。这是以补偿项目的外溢性为主要目的进行的有条件补助，补助时中央给予地方从事某种活动的全部或部分（地方配套资金）费用，因此，成本补偿性补助往往与政府支出项目紧密联系在一起。

为了避免无限额方法可能造成更多的成本，通常采取限额补助。全国收入一定比例的份额或者专项拨款数都有可能被用于确定限额补助的规模，其中，有限额的共享税方法通常用于维持现有服务水平，专项拨付通常用于资本性项目。

成本补偿性补助制度最重要的问题是确定项目的配套比例。一是无配套资金的全部补偿方式可促使不同地区提供均等化的服务水平，增加某种类型的活动，但不能促使地方政府调动资源或提高效率的积极性。二是配套补助方式虽能促使地方政府提高税收努力程度，但会给接受补助地区的居民甚至全社会的居民带来很大的成本费用，扭曲地方政府的财政行为，即地方政府偏好于那些受资助的项目而否定地方居民自主选择的项目；而

且配套补助不利于地区间公平，不可能实现均等化，因为一般只有富裕地区才能够提供足够的配套资金，导致接受补助者往往都是富裕地区；与此相对，成本补偿性转移补助要求地方政府把一定数量的资源转移到补助项目上，贫困地区由于只能提供较低的配套比率，因此要求地方政府提供配套资金的比例越高，离均等化程度越远。而且，为获得该种补助而制定的标准可能也会把那些地域规模较小、边远贫困地区排除在外。

成本补偿性补助所需管理成本是很高的，因为一方面中央政府需要对补助资金的使用进行监督，而且，中央政府还可能对每一个补助项目进行评价。另一方面，地方政府在使用补助金时也要花费管理费和服从中央政府规定等相关费用。

成本补偿性转移对资金用途规定了一些限制条件，例如，公共基础设施的标准、公务员的工资率等，限制了地方自主权，但是以税收分享为基础的成本补偿性转移比专项补助能使地方政府拥有更大的自主权。

4. 专项补助。即中央财政向地方财政的专项拨款。它是指中央财政根据特定用途及地方的特殊情况，将自己掌管的财力拨付给地方财政专项使用的资金。专项转移更能体现中央政府特定的政策意图，能够很好地贯彻产业政策，从而更有效地配置资源，以保证经济高效运行。美国联邦政府广泛地运用专项拨款参与、调节和控制地方政府的行为，专项拨款数额从 20 世纪 40 年代的 10 多亿美元增加到 80 年代的 1 000 多亿美元，所有专款（美国没有一般均衡补助体制）均由国会立法并审议分配。澳大利亚联邦政府的专项拨款支出占全部联邦支出的 52%。加拿大、法国、英国等国家在医疗服务、交通运输和通信、社会保障等方面都设立了对地方不同形式的专项拨款。

专项拨款方法具有浓厚的政治色彩，中央政府有完全的灵活性，中央更集权化，完全由其自行决定各地方政府所获得的补助份额，设计上没有固定模式，可以满足地区的特殊需求；在专项转移方式下，中央对地方赤字可能漠不关心，但不可避免地会出现为地方政府弥补年收入下降额，从而增加弥补地方赤字的补助。

在专项转移方式下，地方所得份额没有确定标准，往往取决于地方与中央政府讨价还价的能力，透明度低，使得地方政府不能预测每年获得的数额，从而影响地方预算的计划性和高效性；而且，这种方法以地方政府提供公共服务水平、质量的高低为基础进行资金分配，会挫伤地方提高效

率的积极性。专项拨款较无条件拨款更能体现中央宏观调控意图，提高补助效果，但其分配程序不易规范，易引起腐败现象。

转移支付对调节政府间的财政关系发挥了巨大的作用，西方发达国家地方政府一级的财政收入有将近 30%～40%来源于联邦与州政府的转移支付，有的基层组织如美国的学区财政收入近 60%来源于上级政府的转移支付。

五、政府间转移支付的主要类别

（一）以拨款用途的限制性为依据划分为均衡拨款和专项拨款

1. 均衡拨款。此类转移支付不规定具体用途，由接受拨款的政府自主使用，所以又称为一般性转移支付或无条件转移支付。无条件拨款只在增加地方财政综合实力时使用，弥补因财力集中形成的中央与地方财力分配纵向不平衡以及地区经济发展不平衡形成的纵、横向财政缺口。一般性转移支付的基本目标是基本公共服务均等化，因此具有突出的公平性。

2. 专项拨款。此类转移支付往往通过附加条件来规定资金的使用范围，因此，又称有条件转移支付，专项转移支付是以政府间支出责任划分为依据，对承办应由上级政府承担的事务的政府给予一定的转移支付；具体可划分为委托事务拨款、共同事务拨款和鼓励或扶持性拨款。有条件拨款应限于平衡地区间公共产品供给不均时采用，以解决财力分配横向不平衡问题。有条件转移不像无条件转移那样能给地方政府带来相同的自主权。

我国财政统一规定了分配方式的专项拨款大致包括农村税费改革的转移、缉私没收入转移支付、实施天然林保护工程后中央对地方财政减收进行的转移支付，等等，形成了以财政专项转移的法规体系。广义的政府专项转移除了财政专项转移外，还应该包括部门安排的专项转移。

（二）以拨款的目的为依据划分为均等化拨款和收支均衡拨款

各国一般性转移支付的具体模式受其特定的政治、文化等国情条件制约，各具特色。概括起来，主要有：

1. 收入均等化模式。即根据各自的税收收入能力进行分配。一般来说，采用这种模式的国家以人为单位计算的支出成本差异不大。在按人均税收水平分配均衡拨款的同时，辅之以一定的专项补助，通常能够达到均

等化的目标。比较有代表性的是加拿大的收入均等化拨款、德国的横向均衡补助。

2. 公共服务均等化模式。公共服务均等化模式以实现全国各地公共服务水平的均等化为目的。均等化意味着政府应该为各地的居民提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和服务，为各地居民生活和社会经济发展提供一些基础条件。这个目标绝不等于要直接拉平各地生活水平，也不意味着要完全消除各地经济发展的差异。

3. 政府收支均衡模式。这一模式的转移支付资金分配，既考虑收入因素，又考虑支出因素，以收不抵支的缺口作为拨款依据。适用于横向不均衡较为明显、地区间支出成本差异较大的国家。这种制度相对较为精确，但较为复杂。最典型的是日本的地方交付税制度和澳大利亚的均衡拨款制度。

第二节 我国政府间转移支付体系的基本构架

一、广义的政府间转移支付体系及其结构

我国转移支付体系是“分级包干”体制和分税制中提出的转移支付的混合体，转移支付形式具有多样性，具体形式有 5 种。

1. 税收返还。我国以来源地为基础的税收返还是无条件补助，采取基数法，具有维护地区既得利益的分配特征。税收返还属于地方的自主财力，目前中央对地方税收返还包括增值税、消费税“两税”返还和所得税基数返还，其中，“两税”返还按 1∶0.3 增长比率计算，所得税基数返还按固定数额。

2. 体制补助或上解。这主要是沿用收入分成体制下的上解、定额补助、专项补助和预算内安排的援助等。定额补助包括两部分，一是按分税制体制改革划分的收支范围，核定收支基数计算的定额补助。另一部分是体制改革时，根据各地经济发展情况、财力分布情况对地方或下级某些突出问题所作的适当照顾。定额补助受原体制“基数法”的影响较大，以保护 1993 年既得利益测算收支基数，核定定额补助数，基本上延续了原体制的“基数法”，没有以“因素法”来考虑各地区收入能力和支出需求存

在的客观差异，对财力分配不均和公共服务水平差异较大的问题未予触动。

3. 年终结算补助或上解。为了保持财政体制的相对稳定性，中央财政在每个财政年度结束后，对一些由于体制变动、中央新出台的措施等因素引起的中央和地方财力转移，以及因中央与地方相互交叉收支和因政策变化而对地方收支带来的影响通过财政结算进行调整，调整的结果既有中央对地方的补助，又有地方对中央的上解。

4. 专项转移支付。这是指中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标，以及对委托地方政府代理的一些事务进行补偿而设立的补助资金。地方财政需要按规定用途使用资金。专项转移支付重点用于教育、医疗卫生、社会保障、支农等公共服务领域中事关民生的支出。我国1998年中央对地方专项拨款100多项，约占中央对地方转移支付的20%，目的是实施积极财政政策，刺激消费。1999年中央财政用于增加基础设施投入、调整收入分配政策、增加社会保障支出的专项拨款占专项拨款总数的60%，若再加上用于欠发达地区资金投入和政策性价格补贴的专项拨款，则占整个专项拨款的80%。中央财政专项转移支付在2005年有239项，2007年共计213项。专项转移支付往往具有配套性要求，例如，为了鼓励地方政府发展粮食生产，保护农民积极性，1994年国务院批准设立中央帮助地方建立粮食风险基金专项拨款，中央财政预算安排33.6亿元，要求地方财政按照1∶1.1配套，并实行专户管理；中央财政专项拨款到位后，地方财政的相应配套资金也强制要求拨付要位。中央财政的多项扶贫专款和其他专款大都发挥了统筹公共资源分配的积极作用。

虽然专项转移拨款主要用于特殊的、有条件的拨款，但是在转移支付的过渡性制度中，专项拨款对于尚不具备均衡拨款的项目，将起到一种补充调整的作用，而成为转移支付制度中的一个重要组成部分。尽管如此，专项拨款也不能完全独立于均衡拨款之外，在均衡拨款时，应当考虑到有关项目的专项拨款情况。

我国专项转移拨款包括各部门的专项转移和财政直接安排的专项转移。前者如民政部管理的城镇居民最低生活保障补助、农民最低生活保障补助、补助优抚对象经费、特大自然灾害救济费等项目，教育部管理的农村义务教育经费保障机制改革经费、国家奖学金、国家助学金、国家助学贷款贴息等项目。部门管理专项转移往往缺乏公式化的计算方法，内容繁

杂，资金分配的随意性较大。财政直接安排的专项转移又包括公式化的专项转移和非公式化的专项转移，重点支持经济社会发展的薄弱环节，目前的专项主要有中央财政实行良种补贴、农机具购置补贴等推进农业综合开发的支农转移支付，对西部地区和部分中部地区农村义务教育阶段学生实行“两免一补”（免除的学杂费、为家庭经济困难学生免费提供教科书、对寄宿生补助生活费）安排教育专项转移支付，中央财政为推进新型农村合作医疗安排补助资金、卫生等专项转移支付，做实企业职工基本养老保险个人账户、完善大中型水库移民后期扶持政策等安排的社会保障专项转移支付；此外，还有中央对地方缉私没收入转移支付、实施天然林保护工程后中央对地方财政减收的转移支付、边境地区财政转移支付、革命老区财政转移支付等等。

5. 财力性转移支付。财力性转移支付是指为弥补财政实力薄弱地区的财力缺口，均衡地区间财力差距，实现地区间基本公共服务能力的均等化，中央财政安排给地方财政的补助支出。财力性转移支付资金由地方统筹安排，不需地方财政配套。目前财力性转移支付包括一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等。1995 年起实行了过渡期财政转移支付办法，2002 年改称一般性转移支付，具体方案历经 1996、1997、1998、1999、2003、2005 年多次调整和完善，其基本方法主要是根据客观因素，采用数字公式计算标准收、支来估算地方财政能力和支出需要，以收支差额决定中央对地方的转移支付所需要的适当补助。具体步骤：首先，确定影响和决定各级地方政府收支的基本因素，主要有基础因素（包括人口、土地、自然环境、行政机构等）、社会因素（包括市政建设、教育、卫生等）、经济因素（包括人均 GDP、价格差异、通货膨胀等）；其次，按照各因素对地方财政收支影响程度的大小确定统计标准，并以此作为测定地方政府潜在税收能力与支出需求的宏观依据；然后根据地方的税源、税种以及税基、税率等测算出各级地方政府的理论收入；最后根据地方财政能力和支出需要的差距推算出中央政府转移支付的额度。

二、我国财政预算管理体制的创新

随着中国改革的深化，政府间财政制度在财政层级设置上进行了诸多

创新，实行乡财县管、省直管县等预算管理新模式的探索，推行中央、省、县（市）三级财政管理体制。从财政体制上来看，世界上大多数国家实行两级财政，即中央一级和地方一级或三级财政即联邦、州或省、地方财政。我国五级政权，地方政府层级过多，地方行政机构繁杂，各级都有党、政、人大、政协、纪检等五套领导班子，人浮于事，地方政府职能越位，造成吃财政饭的人员大幅膨胀；农村费改税使农民负担减轻了，加重了收支平衡的压力。实行三级财政管理体制的具体方法如下：

1. 乡财县管。除少数发达地区可保留乡镇财政体制外，多数地区特别是欠发达地区，逐步取消乡镇级财政体制，将乡镇财权上收到县级财政进行管理，乡镇作为县级政府的派出机构，根据县（市）级政府的授权行使有关事权，其支出在县级财政的收付中心报账。也可结合政府职能的转变，将乡镇政府逐步改造为专门负责辖区农村社会事务的机构。

2. 通过强县扩权推行省直管县。即取消市管县体制，实行省级财政直管市、县财政，市级财政只管市区，区作为市级政府的派出机构与乡镇一样不享受一级政府的财政体制，不承担一级政府的财政职能，大力发展县域经济，做大县乡财政收入这块“蛋糕”。

通过“省直管县”、“乡财县管”形成三级体制有利于减少行政成本，可从根本上解决政府职能过宽和财政养人过多的问题，防止机构和人员的再度反弹，缓解县财政困难的局面，这种缓解是缩小县域差距带来的，也是缩减了地级市的截流换来的。这种形式提倡“藏富于县”，做强县域经济，对于最开始基础薄弱、城市不大的省区可能如浙江一样有效果；对于要建设区域经济中心的大城市则不适合，而且，这种形式没有突破财政层层支出，交叉支出的局面。

三、我国转移支付制度的缺陷

财政体制的再分配功能，直接决定着体制调节力的强弱。由于我国地域广阔，各地社会经济发展不均衡，由此造成各行政区域财政能力出现差异。而现代国家又要求各地方政府提供的公共服务均质化、平等化。为了解决地区间存在的差异和不平衡差距不断扩大的问题，实行行之有效的政府间转移支付制度是十分必要的。但是我国现行转移支付制度还存在许多不完善的地方。

（一）制度欠规范，项目不合理，资金监管不力，效益低

转移支付是均衡地区基本公共服务水平、实施中央对地方的特殊政策目标和中央对地方进行财政制衡的重要手段。我国目前转移支付包括多种形式，总的支付金额也相当大，但是，大量转移支付资金是通过不规范的形式转移给地方的，地区均等化效果差。过渡期转移支付办法虽然比较科学和合理，具有均衡地区基本公共服务的内在机制，但是实施时间不长，特别是由于受中央财力的限制，力度不够大，转移的资金非常有限，对缩小地区间财力和基本公共服务水平的差距，难以起到实质性的作用。

现行转移支付制度在很大程度上仍沿袭了 1994 年以前“包干制”的不规范特点，仍然依靠中央和地方双方的讨价还价来实施，靠体制补贴、专项拨款等弥补地方税收的不足，严重偏离了财政收入再分配的效率优先原则。转移支付制度形式多样而过于繁杂，不够规范，且存在双向转移，同时并存着存量调节与增量调节两条转移支付系统。存量调节就是为了维护既得利益而设置的双向转移支付，既有自上而下的税收返还、体制补助、结算补助等多种形式的各项补助，又有自下而上的各种地方上解。这一制度延续了旧体制的弊病，财力分配不科学，不合理，管理分散，带有很大的随意性，尚未建立起一套科学、规范、完善的计算公式和测算办法，难以发挥应有的作用。

（二）税收返还和专项拨款比重过大，地区均衡效果不佳

在目前的转移支付结构中，过渡期转移支付尽管在规范性和合理性方面有了明显进展，但相对于规模庞大的、基数法色彩十分明显的税收返还以及其他转移支付形式而言，其作用力度极其微弱，难以发挥应有的调节地区财力差距的作用。除过渡期转移支付外的其他转移支付形式，最明显的缺陷是仍然采用基数法，专项补助项目庞杂，拨款比重大（约占转移支付总额的 1/5），绝对数额也较大。特别是 1998 年实施积极财政政策以后，增幅更为明显。一方面范围界定不明确，专项拨款几乎涉及所有财政支出领域，包括中央不应承担的责任，同时应由中央财政承担的支出又转嫁给了地方。另一方面拨款的确定不规范，具有很强的主观随意性，拨款的确定往往取决于地方的公关能力，难以避免寻租行为。此外，专项补助缺乏严格的事后监督管理制度，一些专项拨款要求地方安排配套资金，加重了地方政府负担。均等化的转移支付（特别是通过规范的公式方式分配）的规模很小，在很大程度上照顾了分税制改革以前各地方的既得利益，不能

有效发挥财力均等化的作用。税收返还的数额巨大，而且所占比例大，造成富裕地区得到的返还多，落后地区得到的税收返还少，不仅没有起到均等化作用，反而使富裕地区更富，贫困地区更穷，成为导致地区间差距愈拉愈大的重要因素。同时，造成中央实际可用于调节地区间差距的财力极为有限，并且不能在预算中事先安排。特别是体制补助（或上解）把 20 世纪 80 年代财政包干体制不合理的地区利益格局引入了新体制。而决算补助和其他补助对地区间财政的均等化没有太大意义。

四、我国转移支付制度的完善

（一）合理确定目标，增强各级政府收支关系的对称性

我国转移支付制度的目标应该强调基本公共服务均等化，保证各地区基本公共服务提供能力的大体一致；调剂各地区之间财政能力的差异，当前的重点应针对具体情况，提高地方政府提供某种或某几种公共产品的能力，逐步调整地方政府的既得利益，向横向均衡的水平靠近。为此，应该以规范的方式增加中央对西部和落后地区转移支付的力度。

我国转移支付制度在框架上应该在收入划分上适度集权，政府支出适度分权。其逻辑程序：一是清晰界定支出责任。在明确政府与市场作用的范围，界定各级政府事权的基础上，遵循信息和成本优先的原则，明确划分各级政府的支出责任。凡是地方政府能有效提供的公共服务，即作为地方政府的事权，中央只承担地方政府难以有效行使或不宜由地方政府行使的事务。对于共同事务，明确规定各级政府应承担或分担的比例。二是合理配置政府间的财力。在支出责任清晰界定的前提下，合理配置各级政府的财力，以保证其政府职能的顺利履行。收入的划分应考虑总体社会经济的需要和征收成本的效率。

（二）加大均等化转移支付数量，强化公平的力度

分税制改革以来，我国转移支付制度不断完善，初步形成了目前财力转移支付和专项转移支付体系。但是，由于大部分转移支付项目都是出于配合中央宏观调控政策而设立的，随着各项新政策的出台，转移支付项目逐年增多，由此带来财力转移支付专项化、专项转移支付财力化的倾向。

为了规范和完善资金分配办法，需要调整现行转移支付的结构，加大均等化转移支付的数量，强化其缩小地区间差距的作用力度。具体方法：

一是归并和简化转移支付体系。通过归并项目、简化形式的方法，将现行的多种转移支付统一为两种，形成以均等化转移为主、以专项拨款为辅的模式。均衡拨款转移支付应以公共服务能力的均等化为目标；专项拨款方式应有助于中央实现其既定的政策目标。中央可以减少税收的增量返还，特别是对富裕地区的税收增量返还，增加对贫困地区的补贴数额，规范均等化转移支付的制度体系。目前我国一般性转移支付与专项转移的结构为52∶48。二是压缩专项拨款规模，精简当前繁杂的专项拨款项目。专项拨款的管理要坚持分散和统一相结合的原则；资金分配应以事权作为依据，并且坚持公开、透明的原则；对专项拨款项目要建立严格的项目准入机制，严格专项转移支付审批程序，减少专项拨款项目设立的随意性和盲目性；规范资金分配的原则，加强监管，提高专项资金使用效益。我国的专款很大一部分属于均衡拨款性质，应当进行清理，不能继续增加专款总量，同时，可以借鉴西方发达国家的做法，形成一整套专款分配公式来保证专款分配的合理性和科学性。三是扩大均等化转移的规模，提高财力性转移的比重，均衡拨款转移支付应以公共服务能力的均等化为目标，以收入和支出为基础来确定资金的分配，对收入和支出要综合各方面的客观因素进行测算，并具有高度的公开性，以便调动中央和地方两个积极性，使转移支付资金真正发挥均等地区公共服务水平的作用，提高宏观调控能力，加大地区间财力均衡的力度。此外，数据收集、整理、分析等工作的制度性建设也应抓紧进行。

（三）改基数法为客观因素法

应逐步减少以至消除现行以“基数法”为依据的为维护地方既得利益的转移支付，取消基数返还办法，通过规范收支评估，逐步过渡到按客观因素决定的标准收支的转移支付制度。分项目测算各地区标准化支出需要，测算时先选择对成本影响较大的重要因素。例如，按照教育、卫生、社会福利、公检法、城市建设维护、行政管理等重大项目，估算各地的标准化支出需要。同时还应考虑各地区收入能力，据此决定一般性转移支付的数额。地方政府财政收入不仅包括地方税收收入，也包括地方应从共享税中获得的收入。用现有数据可以估算地方税基，测算部分税种的理论收入，将其与实际收入的差距定为该地区的税收努力程度，同时分析税收支出、征管和财务制度等因素。均等化转移支付应采用统一标准进行测算，做到公正、公开、公平。

（四）借鉴国际经验形成规范的转移支付公式

借鉴国际经验形成一套既能促进地区平衡又能调动地方积极性的转移支付的公式。如果没有明确的公式，地方向中央政府的游说就会在很大程度上影响转移支付的分配，以致努力增加税收的地方往往不如花大力气与中央讨价还价的地方合算。即使转移支付有了明确的公式，如果这些公式设计得不恰当，也会在相当程度上扭曲地方政府的税收或支出行为。如果按公式计算，地方税收越低，得到的转移支付越多，则会鼓励地方减少或瞒报税收；如果转移支付与地方财政赤字呈正相关关系，则会鼓励地方过度支出。

转移支付应尽可能多地考虑地方政府不能直接控制的变量（如人口、GDP 等），而尽可能少地与地方政府直接控制的变量（如地方财政收入或支出）相联系。另外，在设计公式之前，必须明确转移的目的究竟是使地区间公共产品与服务平等化，还是减少地方政府收支不平衡，抑或增加具有跨省效应的公共产品与服务。在一般情况下，中央应设立不同的转移支付基金，使用不同的计算公式，来达到不同的目标。

第三节　我国一般性转移支付的总体设计

一、一般性财政转移支付的基本原则

1994 年，我国的分税制框架已基本确立，并初步形成了由体制补助、专项补助和税收返还等构成的转移支付体系，该体系存在较为明显的“基数法”色彩，缺乏规范性和合理性，亟待完善。因此，1995 年，中央根据财力状况，选择一些客观性及政策性因素，采用相对规范的办法，实施过渡性转移支付，对地方实行一般性财力均衡拨款，此后，根据客观因素的变化作了一定的修订与完善。设计制度的基本原则如下：

1. 不调整地方既得利益。规范的转移支付制度要求废弃传统的“基数法”，引入“标准收入能力”和“标准支出需求”概念，这就必然要调整各地的既得利益，难度较大。过渡初期，为了保持分税制的相对稳定，保护地方发展经济、组织收入的积极性，整体思路上不触动地方既得利益，符合分税制改革的指导思想。中央财政从收入增量中拿出一部分资金

用于过渡期财政转移支付，逐步调整地区之间的利益分配格局，体现了中央对地方特别是民族地区和贫困地区的关怀和支持，有助于缓解地方财政运行中的突出矛盾。

2. 力求公平、公正。规范的转移支付制度具有公平、公正、规范的特征。公正是确保各地居民享受的公共服务水平大体一致；公开则要求拨款的依据、方法和结果透明度高；规范要求拨款的确定公式化、程序化、制度化。我国过渡期的转移以各地标准财政收支差额作为计算依据，支大于收的差额越大，补助越多，体现公平原则；全部选用客观因素计算标准收支，各地采用统一公式，不受主观因素影响，体现公正原则；方案采用现代经济计量学方法，采用多种相关因素计算标准支出，使财政资金的分配更为科学、合理，体现规范的原则。在客观因素的选择和具体计算方法的确定方面具有现实性、政策性和可行性，"过渡"的特点较为明显，是国外通行做法和我国国情有效结合的结果。

3. 突出重点，体现对民族地区的照顾。过渡期转移支付重点帮助财政困难地区缓解财政运行中的突出矛盾，逐步实现各地基本公共服务能力的均等化；同时，对民族省区和非民族省区的民族自治州适度倾斜，以体现党和政府的民族政策。

二、一般性转移支付方案设计的基本思路

国际通行的规范的均衡拨款应参照各级地方政府的标准收、支确定，"标准收入"是按照各地自有及共享收入项目的实有税基和平均的收入努力程度估算的应有收入；"标准支出"是指在相同的支出效率前提下，实现同等水平公共服务能力所需的财政支出。在我国，由于一些基础数据难以取得，大部分项目的"标准收支"测算比较困难，又由于中央政府转移支付的财力有限，客观因素不全面、不准确，以及支出确认方法具有差异性等方面的原因，使得一般的均衡拨款方法不能完全反映中央政府的政策取向和各地客观支出的需要。

均衡拨款制度的基本内容包括六个部分：第一，核定各省、自治区、直辖市 1995 年的标准支出数额，然后和 1994 年实有财力进行比较，凡财力不能够满足标准支出，出现收支差额的，列入转移支付对象。第二，对转移支付对象进行收入能力分析，考核组织收入的努力程度。如果收支差

额是由于不努力的组织收入造成的，要予以扣除。第三，对转移支付对象进行困难程度分析，考核人员经费和公用经费占财力的比重。凡两项经费比重高于80%的，作为财政困难省，列入转移支付对象；两项经费比重低于80%的，暂不作为转移支付对象。第四，按系数确定客观因素转移支付额。通过收入能力分析和困难程度分析，最后确定的转移支付对象，其收支差额作为过渡期转移支付的依据。标准的转移支付办法是由中央财政从财力高于标准支出的地区扣回收支余额，再转移到有收支差额的地区，但目前由于各地的既得利益无法调整，只能从中央财政分得的收入增量中拿出一部分，作为转移支付资金。由此设计出按"系数"确定转移支付数额的方法。第五，对民族地区，另加政策性转移支付。第六，建立了激励机制。1996年建立了包括收入增长和以调整财政供养人员奖惩力度为内容的增收控支两方面的激励机制。

三、一般性财政转移支付额的确定

由于没有调整既得利益，财政转移支付资金来源于中央财政从上划"两税"收入所得增量的一部分。由于资金有限，不可能全部弥补差额，只能根据中央的财力可能解决一部分，即按"系数"确定财政转移支付数额。一般性转移支付额的计算公式表示为：

$$\text{某地区一般性转移支付额}=\left(\text{该地区标准财政支出}-\text{该地区标准财政收入}\right)\times\text{该地区转移支付系数}$$

凡标准财政收入大于或等于标准财政支出的地区，不纳入转移支付范围。此外，对难以按统一公式量化但又必须考虑的特殊因素，实施特殊转移支付。

第四节　客观性转移中标准支出的确定

一、标准财政支出的改进趋势

（一）支出项目的分类更加细化

由于各地公共支出的成本差异难以确定，因此，根据现有数据和技术

条件，标准支出的测算采取分类处理的办法。1995 年计算各省的标准支出时，将财政支出分为人员经费、公用经费、专项支出和其他支出四个部分；1996 年办法对标准支出测算进一步加以细化，分为“全额单位人员经费、全额单位公用经费、差额单位事业经费、专项支出（又分若干项目）和其他支出”五项；1997 年将财政支出分解为全额单位人员经费、全额单位公用经费、差额单位事业经费、财政供养集体人员经费、专项支出和其他支出六类，分别进行测算，使其更接近实际、更科学。1999 年将财政支出分解为人员经费（不包括卫生和城建部门）、公用经费（不包括卫生和城建部门）、卫生事业费、城市维护建设费、社会保障支出、抚恤和社会救济支出、支持农业生产支出和农业综合开发支出等类，分别计算。

2003 年各地区地方财政标准支出等于该地区行政公检法、教育、离退休人员、卫生、农林水、文化体育、其他部门、社会保障、农业支出、城市维护费、优抚和社会救济、廉租房建设、困难企业职工取暖费、粮食风险基金地方配套、地质灾害防治、按人员经费一定比例提取的工会经费及住房公积金、乡村道路建设支出、村级管理支出等各项支出之和。

（二）按影响支出的有关因素分别建立支出模型

在支出分类的基础上，按影响支出的相关因素分别建立支出模型。1995 年，凡国家明确规定开支标准和开支范围的，支出模型一律按国家规定的支出标准加以核定建立，地方自行颁布的支出标准不予承认；对国家没有明确支出标准的支出项目，运用“多元回归”的计量分析方法，将 30 个省、自治区、直辖市的现实数据作为样本点经验数据，选择一些相关的客观因素进行回归分析，确定各因素对支出的影响权数，从而建立出相对合理、准确的标准支出模型，再通过支出模型计算出标准支出数额；既无统一支出标准，又难以建立回归模型的支出项目，则以实际支出数视同标准支出数。1996 年，由于事权划分尚不清晰，支出范围难以确定，因此，过渡期“标准支出”主要根据地方平均支出水平确定；对影响地方财政支出较为直接的客观因素，平均水平难以确定时，采用经验数据，运用多元回归的方法，建立标准支出模型计算确定；考虑到民族地区的实际情况，酌情增加民族地区的补助力度。1997 年在测算标准支出时，增加了高寒因素，并调整了对财政供养人口的奖励力度。2003 年，地方标准支出采取按部门分项测算，各部门的标准支出分标准人员经费和标准公用

经费两部分分别计算确定。

（三）因素选择更加合理

对各地区进行支出需求评估，必须以事权的严格划分为基础。影响支出需求的因素主要应包括以下几个方面：一是财政供养人员，这是直接决定财政经常性支出需求的因素。二是人口，它反映了政府所要提供各项公共服务对象的多寡，总人口的多少决定政府向居民提供公共服务的支出需求量。三是经济发展水平或人均财政收入，它反映了各地区居民的消费水平，反映了一个地区提供公共服务的成本，也反映了居民上交的税收与其享受相应公共服务的需要，即居民对公共服务相对满意的支出需求；同时也反映了与一定的经济发展水平相适应的外部经济运行硬环境改善的支出需要。四是少数民族人口和贫困地区人口，这个因素主要是体现国家对这些地区的关心和照顾。五是现有经济发展的外部硬环境。一个地区外部硬环境水平的高低，决定了它用于这方面支出的多少。如果一个地区的现有经济运行外部硬环境比较好，那么这方面的支出需求必然较少，反之则较多。

我国现行制度在对支出需求的评估上忽视了转移支付应对最低公共服务的保障作用。目前较为简单的做法是在确定了参照因素后，对经常性支出制定一个统一的最低开支标准，即最低保障标准，然后计算出一个支出需求额；这个办法主要适用于对落后地区支出的评估。对其他地区经常性支出需求的评估，可以考虑结合人均财政收入或人均消费水平确定相应的支出需求水平。这种做法实质是承认了地区差别，比较符合目前我国的国情，同时也在一定程度上体现了“公平、均等”目标，容易为各方面所接受。

（四）计算方法更加科学、规范化

计划单列市各项支出根据相关指标占所在省的比重及所在省各项支出数额计算确定。其中，行政公检法、教育、离退休人员、卫生、农林水、文化体育、其他部门等支出及按人员经费提取的工会经费和住房公积金等根据2001年各部门实际在职人员或离退休人员数占所在省比重计算；社会保障、农业支出、城市维护费等按实际支出数占所在省比重计算；优抚和社会救济、廉租房建设、地质灾害防治等由于掌握计划单列市数据，按公式测算；困难企业职工取暖支出、粮食风险基金地方配套、乡村道路建设支出、村级管理支出按以下各项支出之和占所在省的比重计算。

二、地方标准支出的分项测算

以 2003 年为例，介绍地方标准支出分项测算的方法。

（一）行政和公检法部门标准支出的测算

行政公检法部门标准支出按标准人员经费和标准公用经费两部分分别计算确定。

1. 标准人员经费。标准人员经费根据标准财政供养人数与标准人员经费定额分省级、地市级和县乡级分别计算确定。用公式表示为：

$$\begin{matrix}\text{某地区人员}\\\text{经费标准支出}\end{matrix}=\sum\begin{matrix}\text{该地区 i 级政府}\\\text{标准财政供养人数}\end{matrix}\times\begin{matrix}\text{该地区 i 级人员}\\\text{经费标准定额}\end{matrix}$$

其中，i=省、地、县。[①] 人员经费标准定额在 2002 年一般性转移支付采用的人均工资定额基础上，考虑正常晋级增加工资 300 元，2001 年 10 月份调整工资标准翘尾（每月 80 元，9 个月），2003 年 7 月 1 日调整工资标准等因素确定。西藏地区人员经费标准定额为地方平均水平的 2.5 倍。

2. 标准公用经费。公用经费包括公务费（含取暖费、车辆燃修费和其他公务费）、业务费、其他公用经费（含修缮费、设备购置费和其他费用）。在计算过程中，将其他公务费、业务费和其他公用经费合并称为“三项费用”，按统一方法计算。公用经费标准支出用公式表示为：

$$\begin{matrix}\text{某地区公用经费}\\\text{标准支出}\end{matrix}=\begin{matrix}\text{该地区取暖费}\\\text{标准支出}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{该地区燃修费}\\\text{标准支出}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{该地区“三项}\\\text{费用”标准支出}\end{matrix}$$

（1）取暖费标准支出。按照各地 1961—1990 年当年 10 月至次年 4 月逐月平均气温，计算出各地冬季平均气温，在此基础上，将地方划分为六类地区，即冬季平均气温在－3℃以下、－3℃～1℃，1℃～7℃，7℃～10℃，10℃以上以及北京、天津。取暖费标准支出的计算公式为：

$$\begin{matrix}\text{某地区取暖费}\\\text{标准支出}\end{matrix}=\begin{matrix}\text{该地区标准}\\\text{财政供养人数}\end{matrix}\times\begin{matrix}\text{该地区所属类地区}\\\text{人均取暖费标准}\end{matrix}$$

取暖费支出标准按一般性转移支付测算时的标准计算，例如，

① 如未加说明，本章所有公式中的 i 均为省、地市、县。

2002 年：

$$\text{某地区所属类地区人均取暖费标准} = \text{该类地区2000年行政公检法实际取暖费支出} \div \text{该类地区2000年行政公检法实际在职人数}$$

行政公检法实际取暖费支出按财政的文教行政机构提供规定年份的决算数计算，行政公检法实际在职人数按各地财政总决算人数计算。[1]

（2）车辆燃修费标准支出。车辆燃修费标准支出包括燃油费和维修费两部分。用公式表示为：

$$\text{某地区车辆燃修费标准支出} = \text{该地区车辆燃油费标准支出} + \text{该地区车辆维修费标准支出}$$

①车辆燃油费标准支出由标准车辆数、单车燃油消耗量、燃油单位价格、高原调整系数和公路运输距离调整系数计算确定。用公式表示为：

$$\text{某地区车辆燃油费标准支出} = \text{标准车辆数} \times \text{燃油消耗量} \times \text{单位价格} \times \text{该地区高原调整系数} \times \text{该地区公路运输距离调整系数}$$

其中，标准车辆数根据标准财政供养人数和行政公检法人车比例计算确定，2000 年行政公检法地方平均人车比例为 15.17 人/辆，2003 年一般性转移支付测算未作调整。

$$\text{地方平均人车比例} = \frac{\left(\sum \text{各地行政部门小汽车数} + \sum \text{各地公检法部门小汽车数}\right)}{\sum \text{各地行政公检法实际在职人数}}$$

各地行政公检法部门小汽车数按文教行政司提供的数字，实际在职人数按各地财政总决算人数。

单车标准耗油量由交通部提供，每台小汽车每年平均消耗燃油 2 吨，合 2 776 公升；单位价格按国家规定价格确定，每公升 3.1 元；通过向中国石油公司和西藏物价局咨询，西藏地区单位价格按照每公升 4.1 元计算。

[1] 取暖费补助标准定额，即人均取暖费支出标准，下文中的教育、农林水等部门以及困难企业职工取暖费标准支出的具体测算均参照行政公检法取暖费补助标准分省（自治区、直辖市）核定。

高原调整系数由国家标准局制定的燃油消耗标准和国家测绘局提供的平均海拔高度确定。确定标准为：平均海拔 500 公尺及以下的地区，系数为 1；平均海拔为 500 公尺～1 500 公尺的地区，系数为 1.03；平均海拔为1 500 公尺～2 500 公尺的地区，系数为 1.07；平均海拔为 2 500 公尺～3 500 公尺的地区，系数为 1.13；平均海拔高于 3 500 公尺的地区系数为 1.2。

公路运输距离调整系数根据各地地—省运输距离占地方平均数的比例和县—地运输距离占地方平均数的比例综合确定。

②车辆维修费标准支出由标准车辆数与单车年维修费实际支出水平和路况调整系数计算确定。

$$\text{某地区车辆维修费标准支出}=\text{该地区标准车辆数}\times\text{单车年维修定额}\times\text{该地区路况调整系数}$$

其中，年维修费定额根据地方平均车辆维修费确定每年每辆小汽车维修费定额。路况调整系数由次路率与次路对车辆损害程度系数计算确定。

$$\text{某地区路况调整系数}=1+\text{该地区次路率}\times\text{车辆损害程度系数}$$

次路率为四级路、等外路与道路总里程之比，次路率的计算公式为：

$$\text{某地区次路率}=\left(\text{该地区四级路里程}+\text{该地区等外路里程}\right)\div\text{该地区道路总里程}\times 100\%$$

近年的车辆损害程度系数为 20%，这是根据天津中国汽车技术研究中心有关专家意见确定。其含义是，假定状况完全相同的 2 辆汽车，一辆专跑四级路和等外路，另一辆专跑一、二、三级公路，那么从技术上分析，前者的使用年限要少 20%。

(3)“三项费用”标准支出。“三项费用”标准支出按标准财政供养人数和地方人均支出水平分省级、地市级、县乡级分别计算。

决算表中“三项费用”实际支出数中包含单位用非财政拨款安排的部分支出，因而在计算前，先按行政公检法财政拨款数除以行政公检法实际支出数，得出实际支出数中的财政拨款率，依此比率乘以“三项费用”实际支出数，得到调整后的“三项费用”。“三项费用”标准支出的计算公式为：

$$\begin{matrix}\text{该地区}\\\text{“三项费用”}\\\text{标准支出}\end{matrix}=\sum\left[\begin{matrix}\text{该地区 i 级}\\\text{标准财政}\\\text{供养人数}\end{matrix}\times\left(\begin{matrix}\text{地方 i 级其他}\\\text{公务费实际}\\\text{人均支出}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{地方 i 级业}\\\text{务费实际}\\\text{人均支出}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{地方 i 级其}\\\text{他费用实际}\\\text{人均支出}\end{matrix}\right)\right]$$

其中，分级“三项费用”地方人均支出由各级“三项费用”实际数与该级实际财政供养在职人数计算确定。由于决算表中没有分级的“三项费用”实际支出数，根据历史经验数据，在“三项费用”的实际支出中，省级占25%，地市级占27%，县级占48%，依此比例将“三项费用”的实际支出数分解为省、地市、县三级。

（二）教育部门标准支出的测算

教育部门标准支出分为人员经费、事业费和取暖费三部分，按省、地市、县三级分别测算。

1. 人员经费标准支出。人员经费标准支出用公式表示：

$$\begin{matrix}\text{某地区教育}\\\text{部门人员经}\\\text{费标准支出}\end{matrix}=\sum\begin{matrix}\text{该地区 i 级政府教育}\\\text{部门标准财政供养人数}\end{matrix}\times\begin{matrix}\text{该地区 i 级人员}\\\text{经费标准定额}\end{matrix}$$

其中，人员经费定额采用“增资因素调整法”，与行政公检法部门人员经费标准定额一致。

2. 事业费补助标准支出。财政补助教育部门的支出除人员经费外，其他统称为事业费补助。公式表示：

$$\begin{matrix}\text{某地区教育}\\\text{部门事业费}\\\text{补助标准支出}\end{matrix}=\sum\begin{matrix}\text{该地区 i 级政府教育}\\\text{部门标准财政供养人数}\end{matrix}\times\begin{matrix}\text{该地区 i 级事业费}\\\text{补助标准定额}\end{matrix}$$

其中，县级事业费中包括农村税费改革地方增加的乡村两级办学和教育集资支出。

3. 教育部门取暖费标准支出。计算公式表示为：

$$\begin{matrix}\text{某地区教育部门}\\\text{取暖费标准支出}\end{matrix}=\sum\begin{matrix}\text{该地区 i 级政府教育}\\\text{部门标准财政供养人数}\end{matrix}\times\begin{matrix}\text{该地区取暖费}\\\text{补助标准定额}\end{matrix}$$

其中，各地区教育部门标准支出考虑各地区教育部门实际支出中财政拨款所占比重予以调整。另外，教育部门标准支出还考虑了人口较少的民族小学和初中学生免费义务教育增加支出。

$$\text{某地区人口较少民族义务教育支出}=\sum \text{该地区人口较少民族人口}\times\left(\text{该地区义务教育学生数}\div\text{该地区总人口}\right)\times\text{全国义务教育生均非财政拨款}$$

（三）农林水等部门取暖费支出的测算

取暖费支出测算按照标准财政供养人数和人均取暖费支出标准分为省、地、县三级计算确定。

卫生部门标准支出还考虑了相关地区地方病防治经费支出。该项支出根据各地区实际所需支出计算。

其他部门中的县级支出中包括：农村税费改革时计划生育和其他项目增加的支出。

（四）城市维护建设标准支出的测算

城市维护建设支出主要用于城市道路等基础设施、城市公用事业以及城市住房建设等方面。

城市维护部门的人员经费已包含在农林水气等其他部门标准支出中。单独计算的城市维护建设支出主要是指用于城市道路等基础设施、城市公用事业以及城市住房建设等方面的支出。按城区人口、城市建成区面积、城市实有铺装道路面积、道路因素分配率等因素计算标准支出。用公式表述如下：

$$\begin{aligned}\text{某地区城市维护建设标准支出}&=\text{该地区按道路因素计算的城市维护建设标准支出}+\text{该地区按面积和人口计算的城市维护建设标准支出}\\&=\text{该地区道路因素分配率}\times\text{城市维护建设决算支出}+\text{该地区面积及人口分配率}\times\text{城市维护建设决算支出}\end{aligned}$$

其中，某地区道路因素分配率由该地城市建成区面积、城市市区人口和城市公共汽（电）车、出租车数三个因素确定，三因素的权重分别为：人口因素 0.348 9，面积因素 0.119 4，车辆因素 0.531 7。该地区面积及人口分配率由城市建成区面积和城市市区人口确定。城市维护建设支出全国共划分为两类，京、津、沪为一类，其余地区为一类。每类城市维护建设决算支出是在 2000 年城市维护费支出决算数各地总和的基础上，扣除人员及事业经费总和所得。

（五）工会经费、住房公积金标准支出的测算

工会经费、住房公积金按测算各部门标准支出中人员经费的一定比例计算。其中工会经费比例为2%；住房公积金比例为5%。

（六）社会保障补助标准支出的测算

2001年决算中“社会保障补助支出”类下“财政对社会保险基金的补助的补贴支出”款下的“对养老保险基金的补贴支出”和“国有企业下岗职工基本生活保障和再就业补助”款下的“基本生活保障”两项支出占全部社会保障补助支出的比重较高，为71%。因此，对社会保障支出中这两项进行标准化测算，然后再推算出社会保障补助标准支出。

$$\text{某地区社会保障补助支出}=\frac{\left(\text{该地区养老保险基金补助支出}+\text{该地区国有下岗职工基本生活保障支出}\right)}{\text{该地区养老保险基金补助和下岗职工基本生活保障资金补助决算数占全部社会保障支出决算数的比重}}$$

1. 养老保险基金补助支出。根据2001年底参加统筹的离退休人数及地方参加统筹的离退休人员人均养老基金补贴支出计算，并用赡养系数予以调整。之所以采用这一系数，主要是考虑到赡养系数越低的地区，养老保险所需支出越高，这样在一定程度上体现了这种差异。用公式表示为：

$$\text{某地区2003年养老保险基金补助支出}=\text{该地区2001年参加统筹的离退休人数}\times\text{地方2001年参加统筹的离退休人员人均保险基金补助支出}\times\text{该地区赡养率调整系数}$$

$$=\text{该地区2001年参加统筹的离退休人数}\times\frac{\text{2000年养老保险基金补助支出地方合计}}{\text{2000年底参加统筹的离退休人数}}\times\frac{\text{该地区赡养率}}{\text{地方平均赡养率}}$$

$$=\text{该地区2001年参加统筹的离退休人数}\times\frac{\text{2000年养老保险基金补助支出地方合计}}{\text{2000年底参加统筹的离退休人数}}$$

$$\times\left[\frac{\text{该地区2001年底参加统筹的职工人数}}{\text{该地区2001年底参加统筹的离退休人数}}\times 100\%\div\text{地方平均赡养率}\right]$$

2. 国有下岗职工基本生活保障支出。根据各地年底下岗职工进入再就业中心的实际人数和地方人均下岗保障补助支出计算确定。2003 年的全国人均支出为 3 861 元。

各地区社会保障补助标准支出以测算的社会保障支出为基础，根据决算支出数统一适当调整。

（七）困难企业职工取暖费标准支出的测算

为体现党中央对困难企业职工的关怀，转移支付计算困难企业职工取暖费支出补助一项，其涵盖人群为进入再就业中心的下岗职工，依照总人数和核定的各地区取暖费标准计算确定。公式表述为：

$$\text{某地区困难企业职工取暖费标准支出}=\text{该地区进入再就业中心的下岗职工人数}\times\text{该地区人均取暖费标准}$$

（八）抚恤和社会救济标准支出的测算

抚恤和社会救济支出主要包括伤残抚恤费、定期抚恤金、生活补助费、定期定量补助和最低生活保障支出。抚恤和社会救济支出是公共支出的重要项目，主要用于对抚恤和社会救济对象的补助支出，有关部门规定了统一标准，各类补助对象的统计资料也比较详细，因此，按照“抚恤救济对象人数×标准定额”计算确定。计算公式为：

$$\begin{aligned}\text{某地区抚恤和社会福利救济标准支出}=&\ \text{该地区在职伤残保健金标准支出}+\text{该地区在乡伤残抚恤费标准支出}\\&+\text{该地区定期抚恤金标准支出}+\text{该地区生活补助费标准支出}\\&+\text{该地区定额定量补助标准支出}+\text{该地区最低生活保障补助支出}\end{aligned}$$

其中，

$$\text{某地区在职伤残保健金标准支出}=\sum\text{该地区各级在职革命伤残人数}\times\text{各级在职伤残保健金人均标准}$$

$$\text{某地区在乡伤残抚恤金标准支出}=\sum\text{该地区各级在乡革命伤残人数}\times\text{各级在乡伤残保健金人均标准}$$

$$\text{某地区定期抚恤金标准支出}=\text{该地区享受定抚烈属总人数}\times\text{烈属及牺牲军人家属人均抚恤金标准}+\left(\text{该地区享受定抚烈属总人数}-\text{该地区烈士家属人数}\right)\times\text{病故军人家属人均抚恤金标准}$$

$$\text{某地区生活补助费标准支出}=\text{该地区在乡退伍红军老战士人数}\times\text{在乡退伍红军老战士人均补助标准}+\text{该地区在乡西路军红军老战士人数}\times\text{在乡西路军红军老战士人均补助标准}+\text{该地区红军失散人数}\times\text{红军失散人员人均补助标准}$$

$$\text{某地区定额定量补助标准支出}=\text{该地区在乡复员军人人数}\times\text{在乡复员军人人均补助标准}$$

$$\text{某地区最低生活保障标准支出}=\text{该地区城镇保障对象人数}\times\text{地方城镇最低生活保障支出标准}+\text{该地区农村保障对象人数}\times\text{地方农村最低生活保障支出标准}$$

2003 年，烈属及牺牲军人家属人均抚恤金标准为每人每月 125 元，病故军人家属人均抚恤金标准为每人每月 120 元；在乡退伍红军老战士月人均补助标准为 500 元，在乡西路军红军老战士月人均补助标准为 330 元，红军失散人员月人均补助标准为 90 元，在乡复员军人人均补助标准为 655 元，城镇人均保障标准为 367 元，农村人均保障标准为 151 元。

（九）离退休经费标准支出的测算

离退休经费支出根据标准离退休人数与离退休经费定额分省、地市和县三级分别计算确定。公式为：

$$\text{某地区标准离退休经费支出}=\sum\text{该地区 i 级标准离退休人数}\times\left\{\text{该地区 i 级标准离退休经费定额}+\text{该地区取暖费标准定额}\right\}$$

其中，2003 年分级次离退休经费标准定额在 2001 年标准的基础上，考虑年正常增长 270 元（相当于工作人员正常晋级的 90%），2001 年 10 月 1

日调整经费标准翘尾因素（每月 80 元，9 个月）以及 2003 年 7 月 1 日调整工资因素计算确定。取暖费标准参照行政公检法标准核定。

（十）粮食风险基金标准支出的测算

粮食风险基金是政策性很强的支出，对此中央有明确的要求和有力的措施，是地方必须保证的一项支出。按照经建司提供的各地区粮食风险基金配套支出数额计算。

（十一）农业生产标准支出的测算

农业生产支出按项目分别采用相关因素计算。其中，小型农田水利和水土保持补助支出根据全国实际安排支出和耕地面积占全国耕地面积的比重计算；补助农村合作生产组织资金和农村开荒补助支出根据全国实际安排支出和乡村人口占全国乡村人口的比重计算；农村农技推广和植保补助支出根据全国实际安排支出和粮食产量占全国粮食产量的比重计算；农村草场改良补助支出按实际支出数计算；畜禽保护补助支出按全国实际支出和牧业产值占全国牧业总产值的比重计算；农村造林和林木保护补助支出根据全国实际支出数和林地面积占全国林地面积的比重计算；农村水产补助支出根据全国实际支出和水产养殖面积占全国水产养殖面积的比重计算；粮食自给工程资金按全国实际支出和粮食产量占全国粮食总产量的比重计算。按上述方法计算的农业支出扣除中央追加的部分后，与实际支出相比，以数额较大者作为标准农业生产支出。

（十二）地质灾害治理标准支出的测算

全国地质灾害治理标准支出按国土资源部财务机构提供全国地质灾害治理项目年度计划建议中预算年度的数额计算。

（十三）廉租房建设标准支出的测算

2003 年廉租房建设标准支出根据享受最低生活保障的人数的 40% 及人均支出标准计算，并考虑各地区住房价格调整。

$$\frac{\text{某地区廉租房}}{\text{建设标准支出}}=\frac{\text{该地区享受最低}}{\text{生活保障人数}}\times 40\%\times\frac{\text{人均支}}{\text{出标准}}\times\text{调整系数}$$

其中，2003 年人均支出标准为每人每月 6 平方米，每平方米 20 元。

$$\frac{\text{某地区}}{\text{调整系数}}=\frac{\text{该地区2001年}}{\text{经济适用房价格}}\div\frac{\text{2001年全国经济}}{\text{适用房平均价格}}$$

（十四）乡村道路建设标准支出的测算

乡村道路修建标准支出根据税费改革前乡镇统筹中安排的乡村道路修建经费数额、乡村道路面积等因素计算确定。

（十五）村级管理标准支出的测算

村级管理标准支出根据各地行政村个数及管理支出标准计算确定。

第五节　客观性转移中影响因素的确定

一、客观因素的选择

（一）客观因素通过回归分析方法筛选确定

标准财政供养人员、标准公用经费及标准收入的测算采用了计量经济学的方法，有关因素的选择至关重要。1995 年经过定性分析初选出下列 50 多个对财政供养人员、公用经费支出及财政收入有影响的因素：人均财力、总人口、财政供养人口、陆地面积、山地比重、县级行政事业单位个数、城镇人口、病床数、卫生人员数、教职工人数、中小学生数、公路运输里程、冬天天数、人均 GDP、少数民族人口比重、贫困人口数、人口密度、行政区划密度、物价指数等。但在实际分析中，有些因素尚未找到可资利用的指标，如反映价格变动的指标；有些因素发生了与现实不符的负相关关系，如少数民族人口、冬天天数；有些因素与回归目标无关，如陆地面积、山地比重；有些因素间发生重复或冲突，如教职工人数和中小学生人数、病床数和卫生人员数；还有些因素不能通过回归中的统计检验。

经过多次筛选，最终选定行政管理公检法和其他部门的财政供养人口数、人均财力、卫生人员数、中小学生人数、运输里程、总人口和人均 GDP 等因素作为公用经费回归分析的样本指标。选择了农业人口数、城镇人口数、少数民族人口数和县级单位数作为确定标准财政供养人口的因素。选定了第二、三产业 GDP 占 GDP 的比重、工业增加值、批发零售贸易业商品销售总额、建筑安装企业总收入、公路水路和港口企业营运收入、大中型餐饮企业销售收入等作为计算增值税、营业税标准收入的因素，如图 9—1 所示。

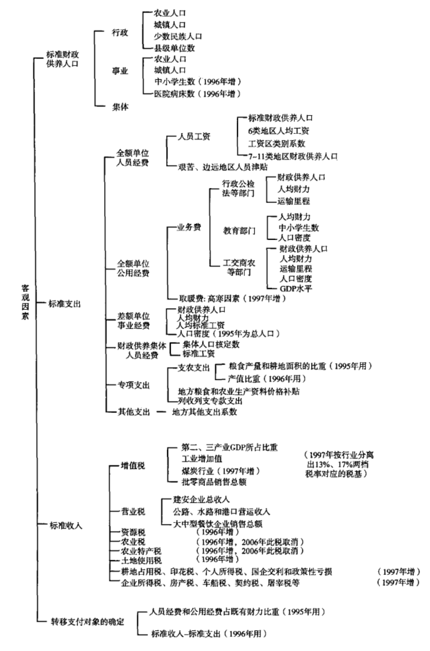


图 9—1　政府之间财政转移支付的影响因素

（二）公用经费的影响因素

1. 公用经费影响因素的选择。由于对公用经费的标准支出测算采用了计量经济学的方法，因此影响支出的有关因素的选择至关重要。经过多次筛选，最终选定了作为公用经费回归分析的样本指标的因素。

1995 年在分析行政管理公检法和其他部门公用经费时，选择本部门财政供养人员数、人均财力和运输里程（不含无路面里程）3 项；文教卫生和其他全额公用经费的指标选择人均财力、中小学生数、运输里程和人均 GDP4 项。但“中小学生数”只与教育经费相关，与农业、林业、水利、文化、广播、计划生育等事业单位经费几乎不相关。

1996 年后在行政公检法等部门标准公用经费模型时，采用行政公检法等部门的财政供养人口、人均财力、运输里程为相关因素；教育部门标准公用经费模型选择人均财力、中小学生数、人口密度为相关因素；工交商农等部门标准公用经费模型选择财政供养人口（1997 年新增）、人均财力、运输里程、人口密度、GDP 水平为相关因素。

受经济条件制约，各地适龄儿童入学率和辍学率高低不等。一般来说，贫困地区适龄儿童入学率较低，辍学率较高，而富裕地区则相反。按中小学生在校人数确定教育方面的标准公用经费，不能反映正常需求，谈不上“标准”，更达不到缩小地区之间差距之目的。有人建议，将全额事业单位标准公用经费模型中的“中小学生数”因素改为“总人口”因素。2003 年增加了“土地面积”因素，主要考虑可居住面积。

高寒因素形成的支出在许多地区，尤其是西北部边远省份的财政支出中占有相当比重，因此，客观上要求在测算标准支出时加以考虑。“1997 办法”在测算标准支出时，暂时按照各地省会城市的“日均气温”，并参照取暖支出的实际情况，将全国划分为五类地区。在此基础上，根据财政部文教司汇总的各地区行政单位取暖费决算数，分别核定每类地区的年人均取暖费标准。

2. 计算公用经费采用数据的来源。各项数据原则上按上年来源于地方各级财政决算报表、《中国统计年鉴》和有关部门统计报表的数据计算。其中，

行政公检法和其他部门公用经费、文教卫和其他部门公用经费来源于上年各地区决算支出明细表中公务费、设备购置费、修缮费、业务费和其他费用 5 项之和扣除支农支出、专款支出类 2 项建设性支出。

行政公检法和其他部门财政供养人口来源于上年地方支出决算表中工资目开支的不含离退休人员的行政管理部门、公检法部门和其他部门财政供养人员数，而代入回归方程时，将该项实际数据按回归后的标准的行政公检法部门财政供养人员数经奖罚措施调整后的数据占实际供养人员数的比例进行调整，作为标准的行政公检法和其他部门财政供养人员数。

人均财力来源于上年决算数据。人口为决算支出表中工资目开支的不含离退休人员的财政供养人员数。

卫生人员总数来源于《中国统计年鉴》中的各地区的卫生技术人员数，用于反映各地区医疗卫生支出需求情况。

中小学学生人数来源于《中国统计年鉴》，用于反映各地区教育支出需求情况。

运输里程来源于《中国统计年鉴》中公路里程数（不含无路面里程数），用于反映各地区公用经费支出中车辆购置、维修费用及差旅费用需求情况。

总人口来源于《中国统计年鉴》，反映各地区对文化、体育等项事业发展的需求。

计算人均 GDP 的 GDP 和人口数均来源于《中国统计年鉴》，用于反映各地区经济发达程度，反映其能够用于文化、体育等事业的发展能力。

在计算各地有关支出时，除了客观数据按实际数计算外，人均财力和财政供养人口按核定的标准数计算。“标准财力”按全国平均财力确定。

二、标准财政供养人口指标的核定方法

财政供养人口是影响公用经费和个人经费数额的重要因素。只有准确计算财政供养人口，才能科学、合理地确定公用经费和个人经费。目前各地的行政事业单位人员配置不尽合理，人为因素较多，但不可能在短时间内使财政供养人数达到一个比较科学的配置，因此要对实际的财政供养人口数做一些调整。

1995—1998 年，标准财政供养人口是在承认实际财政供养人口的基础上，用回归分析方法计算的，并且对严格控制财政供养人口的地区采取了奖励的办法。“标准财政供养人口”的确定方法是：将地方财政供养人员分为“行政部门”、“事业单位”和“集体”三类，分别根据不同因素用

经验数据进行回归，建立标准供养人员模型，按照统一模型分别计算各地的标准财政供养人口数。

2003年的一般性转移支付中，各地区标准财政供养人数的测算分为两个部分，一是标准在职职工人数的测算，二是标准离退休人数的测算。具体测算如下：

（一）标准在职职工人数的测算

标准财政供养人数的测算过程是以1998年各地区有关数据为基础，测算省、地、县三级标准在职职工人数，将标准在职职工人数再按照1998年各地区省、地、县三级的实际比例以及各级行政公检法、农林水、文体、教育和其他部门的比例进行分解，然后再考虑三年的全国平均增长率10.70%。

在测算1998年各地区各级标准在职职工人数时，对省、地、县三级分别测算。通过回归分析得出总人口、市辖区人口和可居住面积等因素对财政供养人员数的影响权重。将省、地、县三级政府分别按总人口、市辖区人口、可居住面积因素分档，按各档平均值确定分档财政供养人员数定额，按此定额计算省、地、县各级政府标准财政供养人数。总人口、市辖区人口和可居住面积因素数据来源于中国测绘科学研究院。

1. 省级标准在职职工人数。内蒙古、青海、西藏、新疆四地区省级标准在职职工人数采用实际数。

其他地区省本级标准在职职工人数根据各地区总人口和可居住面积数额以及按总人口和人口密度分档确定的定额计算。经回归分析，总人口因素和可居住面积因素的权重分别为60%和40%。在确定各因素在职职工人数定额时，北京、天津、上海三市作为一组，其他地区作为一组。

2. 地级标准在职职工人数。地级市标准在职职工人数根据各地区总人口、市辖区人口、可居住面积三因素数额以及根据总人口、市辖区人口、人口密度三者分档确定的在职职工人数定额计算确定。总人口、市辖区人口、可居住面积三因素的权重分别为20%、70%和10%。具体计算时，地级市又分为以下几组：（1）省会城市；（2）计划单列市；（3）其他地级市。地级市标准在职职工人数包括其所辖区。

地区、州（盟）标准在职职工人数根据各地区总人口和可居住面积两因素数额以及根据总人口、人口密度分档确定的在职职工人数定额计算确定。总人口、可居住面积两因素的权重分别为85%和15%。具体计算时，又分为地区和州（盟）两组。

北京、天津、上海、重庆及西藏地级在职职工人数采用实际数。对于可居住面积不到全部国土面积50%的地区（新疆），可居住面积因素计算的数额适当调整。

3. 县级标准在职职工人数。根据各地区各县总人口、可居住面积两因素数额以及根据总人口、人口密度分档确定的在职职工人数计算确定。总人口、可居住面积两因素的权重分别为85%和15%。对于可居住面积不到全部国土面积50%的地区（新疆），可居住面积因素计算的数额适当调整。

各地区县级标准在职职工人数还根据非农业人口占总人口的比重进行了调整。西藏自治区县级标准在职职工人数按实际数计算。

（二）标准离退休人数的测算

2003年标准离退休人数以各地报送的1999年分省、地市、县、基层单位决算财政供养人数进行测算。其中市辖区归入市本级计算。2001年标准离退休人数在1999年的基础上增加7%。

各地区1999年省、地、县标准离退休人数参照地方某级实际离退休人数占该级全部财政供养人数的平均比例经适当调整后计算确定。对实际比例低于地方平均比例的地区，以实际离退休人数作为标准财政供养人数；对高于此比例的地区，进行适当调减，对高出部分按每两个百分点为一档，分档递减50%。用公式表示为：

$$\begin{array}{l}\text{某省离退休标准}\\\text{财政供养人数}\end{array}=\sum(\text{该省 i 级标准离退休财政供养人数})$$

$$\begin{array}{l}\text{某地区某级}\\\text{离退休标准}\\\text{财政供养人数}\end{array}=\begin{array}{c}\text{该地区该级}\\\text{财政供养人数}\end{array}\times\begin{array}{c}\text{地方该级离退休人数占}\\\text{财政供养人数的平均比重}\end{array}$$

$$+\left(\begin{array}{c}\text{该地区该}\\\text{级实际离}\\\text{退休人数}\end{array}-\begin{array}{c}\text{该地区}\\\text{该级财政}\\\text{供养人数}\end{array}\times\begin{array}{c}\text{地方该级离退休}\\\text{人数占财政供养}\\\text{人数的平均比重}\end{array}\right)\times\begin{array}{c}\text{该级}\\\text{折扣率}\end{array}$$

该地区某级供养比例低于地方该级平均供养比例的折扣率为1。

$$\begin{array}{l}\text{该地区某级供}\\\text{养比例高于地}\\\text{方该级平均供}\\\text{养比例的折扣率}\end{array}=1-\text{CEILING}\left[\left(\begin{array}{c}\text{实际}\\\text{供养}\\\text{比例}\end{array}-\begin{array}{c}\text{该级次}\\\text{地方}\\\text{平均比例}\end{array}\right)\div 2,1\right]\times 0.05$$

公式中CEILING函数的作用是将参数[（实际供养比例－该级次地方

平均比例)÷2]沿绝对值增大的方向，舍入为最接近基数的最小倍数。2表示2个百分点为一档，1为基数，0.05表示每高出一档，减少5个百分点。公式CEILING[(实际供养比例－该级次地方平均比例)÷2，1]的意义就是按2个百分点为一档提高了几个档。

第六节　客观性转移中标准收入的确定

一、标准收入测算方法的变迁

国际上对地方收入能力进行分析的通行做法是按照税基和税率计算标准收入。严格意义上的标准财政收入，一般根据各税种的不同情况，分别采用“标准税基×标准税率”和“收入基数×（1＋相关因素增长率)”等办法计算确定。我国对标准财政收入的确定口径经历了不同的变化过程。

（一）1995年的采用“财力”指标

1995年由于各税种税基的基本数据难以取得，大部分收入项目的“标准收入”测算比较困难，因此，过渡期按照“财力”低于“标准支出”的差距作为确定转移支付的基础，同时适当考虑各地的收入努力程度及支出结构。其“财力”低于“标准支出”的差距，应通过强化征管、合理利用税基等途径增加收入予以弥补，仍有缺口的，其财力不足额作为计算转移支付的依据。

1. “财力”指标的计算口径。

财力＝地方本级收入＋体制补助(或－体制上解)＋税收返还

“财力”应以正常可用财力为口径，“地方本级收入”数不能简单地根据财政决算数照搬，否则，那些把罚没收入和行政性收费收入纳入预算管理的地区会吃亏。因为罚没收入大部分要拨回执法机关补充办案经费，行政性收费收入则大部分要专款专用，两项收入中可用于平衡预算的财力不多。另一方面，各地对罚没收入、行政性收费收入的征管情况也很不均衡。有的地区按财政部规定足额纳入了预算管理，个别地区由于完成财政收入任务有困难，将一些暂未规定纳入预算管理的行政性收费收入也纳入

了预算管理；而有的地区则只部分地纳入了预算管理，个别地区为了挤干财政收入“水分”，甚至全部没有纳入预算管理。计算“本级财政收入”时应剔除罚没收入、行政性收费收入等非正常项目收入。

2. 收入努力不足额的计算。

由于 1995 年没有完整的税基资料，只对增值税（25%）和营业税两个主要税种的“标准收入”进行分析，采用回归方法，分别建立模型，计算全国的平均收入水平；凡低于平均水平的，视为收入努力程度不足。由于基础数据不完整，收入努力不足额暂按本省区增值税（25%）和营业税实际收入低于该省区增值税（25%）和营业税标准收入计算。

某省区收入努力不足额＝该省区增值税标准收入×25%＋该省区营业税标准收入－该省区增值税实际收入（25%部分）－该省区营业税实际收入（不含金融保险营业税）

（二）1996 年后采用“标准收入”指标

1996 年采用国际通行的按税基计算的方法，以“标准收入”替代“收入努力程度”和“财力”指标；改变了“1995 办法”运用多元回归法测算增值税和营业税的做法，在对税收收入按行业分类的基础上按照“经济税基×平均税率”的思路进行测算。对主要税种，根据近似税基与实际平均有效税率的乘积确定；对收入较小的税种，采取“基数加增长”的办法核定；有些税种采取据实计算的办法。无法取得相关经济税基数据的，采用多元回归方法；既无税基数据又难以建立回归方程的，按照一定的客观标准，将全国该项目实际收入分解到各省区；其余部分以实际数视同标准数。

地方本级标准收入＝增值税＋营业税＋资源税＋土地使用税＋……

1997 年使标准收入更加接近规范的转移支付制度的要求，改进了增值税标准收入的测算技术性，扩大了标准收入的计算范围。一是以国家统计局提供的分行业增加值为基础，分离出 13%与 17%两档税率的对应税基，分别计算增值税，在 13%税率部分，增加了煤炭行业等因素；二是鉴于增值税测算中没能考虑征税成本、企业规模、经济结构等因素，计算结果还不十分准确，因此，对计算结果作了适当调整。调整方法是：计算结果高于实际收入的，标准收入用计算结果减差额的 50%；计算结果低于实际收入的，用计算结果加差额的 50%，使每个收入项目的测算结果

更为准确。原来标准收入测算范围已占收入总额的83%，“1997办法”在此基础上继续扩大了。对企业所得税等其他收入项目，1996年全部按实际收入计算，“1997办法”则分类处理，其中，考虑到印花税、耕地占用税、国有企业上缴利润与计划亏损补贴、个人所得税以及列收列支的专项收入税基的地区间分布确有差距，暂按实际数视同标准数的办法执行；另外，由于房产税、车船使用税、屠宰税、契税等收入的增速在地区之间差异较大，如果将这些项目的收入实际数视同标准数，不利于鼓励地方强化收入征管，努力增加收入，因此，对这部分收入采用“1994年基数×地方平均增长率+调整因素”的方法，即以各地1994年该部分收入实际数为基数，按全国同口径收入平均增长率推算出1996年收入，在此基础上再进行调整。调整办法是将各地推算数与实际数进行比较，差额部分计入一半，即实际数高（增长相对较快）的地区，以“推算数+差额的50%”计入标准收入总额；实际数低（增长相对较慢）的地区，以“推算数−差额的50%”计入标准收入总额。这种“基数+增长”的估算方法在转移支付制度较为成熟的发达国家（如日本），在对部分收入项目的测算中也常被采用。

（三）地方标准收入的构成

$$\text{各地区地方标准收入}=\text{该地区地方本级标准收入}+\text{中央补助该地区收入}-\text{该地区上解中央支出}$$

其中，地方本级标准收入项目包括增值税、营业税、城市维护建设税、资源税、城镇土地使用税、烟叶税、个人所得税、企业所得税、房产税以及据实计算的收入。

中央补助收入包括税收返还、所得税基数返还、体制补助、专项补助、调整工资转移支付、社会保障转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付（不含民兵训练费转移支付）、减免农业税补助、结算补助、其他补助。其中，专项补助包括工业、流通、文体广播、教育、科学、卫生、税务等部门事业费以及行政事业单位离退休费专项补助。

上解中央支出包括体制上解、专项上解。

中央税收返还、原体制定额补助和原体制定额上解均按中央核定数计算。

二、2003年标准收入的分项测算

（一）增值税标准收入的测算

增值税是对商品流转各个环节的增值额课征的一种税。增值税的征税范围是在中华人民共和国境内销售货物或者提供加工、修理修配劳务以及进口货物。具体包括生产、批发、零售和进口商品及加工、修理修配。增值税由地方分享25％。增值税标准收入测算分工业增值税和批发零售贸易业增值税两部分进行，按“税基×税率”计算确定。税基数据暂用增加值替代。税率采用分类实际平均有效税率，其中，京、津、沪为一类，其余地区为一类。增值税应征收入的计算公式为：

某地区增值税应征收入＝该地区工业增加值×增值税分类有效税率＋该地区批发零售贸易增加值×贸易增值税分类有效税率

式中，由于增值税决算报表中没有分行业数据，因此按税务报表中有关行业比重分解财政决算数。

增值税标准收入在应征收入的基础上，参照各地决算数据统一适当调整。

（二）营业税标准收入的测算

1. 不同税目的营业税采取不同的方法确定。营业税是对在我国境内提供应税劳务、转让无形资产和销售不动产的单位和个人，依据其营业额征收的税种。应税劳务是指属于交通运输业、建筑业、金融保险业、邮电通信业、文化体育业、娱乐业、服务业等税目征收范围的劳务。营业税设置了九个税目，包括交通运输业、建筑业、金融保险业、邮电通信业、文化体育业、娱乐业、服务业、转让无形资产和销售不动产。营业税标准收入按“税基×税率”计算确定。税基暂用营业收入等指标替代，税率采用分类实际平均有效税率，其中，京、津、沪为一类，其余地区为一类。

考虑到金融保险业营业税征管比较规范，以其财政决算数作为标准收入；个别行业受统计资料的限制，还无法进行标准化测算，一般也按财政决算收入数计算；只对建筑业、餐饮业、销售不动产和公路运输四类应税品目按照“税基×税率”测算。

建筑业营业税的税基采用建筑业总收入，餐饮业采用零售总额，销售不动产业采用商品房销售额，公路运输业采用公路运输周转量计算。税率采用各行业分类实际平均有效税率。

营业税标准收入的计算方法分别为：根据税务总局报表计算建筑业、餐饮业、销售不动产和公路运输四类应税品目营业税收入占营业税总额的比例；将财政决算数按照上述比例分解为建筑业、餐饮业、销售不动产和公路运输四类应税品目营业税收入；将决算总额减去建筑业、餐饮业、销售不动产和公路运输四类应税品目的营业税收入计算出其他税目的营业税收入，即为金融保险业、邮电通信业、文化体育业、服务业、交通运输业（不包括公路运输）和转让无形资产等行业的营业税实际数。

营业税标准收入测算方法用公式表示为：

$$\text{某地区营业税标准收入}=\text{该地区金融保险业、邮电通信业、文化体育业、服务业、除公路运输外的交通运输业实际收入}+\text{建筑业营业税标准收入}+\text{餐饮业营业税标准收入}+\text{销售不动产营业税标准收入}+\text{公路运输业营业税标准收入}$$

2. “四行业”营业税应征收入根据决算收入统一适当调整。建筑业、餐饮业、销售不动产、公路运输业等标准收入以分行业计算的应征收入为基础，根据各地决算收入统一适当调整。

（1）建筑业营业税应征收入的测算。

$$\text{某地区建筑业营业税应征收入}=\text{该地区建筑业总收入}\times\text{建筑业营业税分类有效税率}$$

$$\text{建筑业营业税分类有效税率}=\text{分类建筑业营业税总收入}\div\text{分类建筑业总收入}\times 100\%$$

（2）餐饮业营业税应征收入的测算。

$$\text{某地区餐饮业营业税应征收入}=\text{该地区餐饮业零售总额}\times\text{餐饮业营业税分类有效税率}$$

$$\text{餐饮业分类有效税率}=\text{分类餐饮业营业税总收入}\div\text{分类餐饮业零售总额}\times 100\%$$

（3）销售不动产营业税应征收入的测算。

$$\text{某地区销售不动产营业税应征收入}=\text{该地区商品房销售额}\times\text{商品房销售营业税分类有效税率}$$

$$\text{商品房销售营业税分类有效税率}=\text{分类销售不动产营业税总收入}\div\text{分类商品房销售总额}\times100\%$$

（4）公路运输业营业税应征收入的测算。

$$\text{某地区公路运输业营业税应征收入}=\text{该地区公路运输周转量}\times\text{公路运输业营业税分类有效税率}$$

$$\text{公路运输业营业税分类有效税率}=\text{分类公路运输业营业税总收入}\div\text{分类公路运输总周转量}\times100\%$$

（三）城市维护建设税标准收入的测算

城市维护建设税是为了加强城市的维护建设，扩大和稳定城市维护建设资金来源而征收的一种税。城市维护建设税的计税依据是纳税人实际缴纳的增值税、消费税、营业税税额，不包括税务机关对纳税人加收的滞纳金和罚款等非税收入。城市维护建设税采用差别比例税率，按纳税人所在地，分别规定为市区 7%，县城和镇 5%，其他地区 1%。

城市维护建设税标准收入根据增值税、营业税标准收入和消费税实际收入与各地区城市维护建设税有效税率计算确定。用公式表示为：

$$\begin{aligned}\text{某地区城市维护建设标准收入}&=\left(\text{该地区增值税标准收入}+\text{该地区营业税标准收入}+\text{该地区消费税实际收入}\right)\times\text{该地区城市维护建设税有效税率}\\&=\left(\text{该地区增值税标准收入}+\text{该地区营业税标准收入}+\text{该地区消费税实际收入}\right)\\&\quad\times\frac{\text{该地区城市维护建设决算数}}{\text{该地区增值税决算数}+\text{该地区消费税决算数}+\text{该地区营业税决算数}}\times100\%\end{aligned}$$

（四）资源税标准收入的测算

资源税是对在我国境内从事资源开采，因资源条件差异形成的级差收入征收的一种税。资源税的纳税人是在我国境内从事开采应税矿产品及生产盐的单位和个人。我国目前资源税的征税范围仅限于矿产品和盐。具体

有原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和盐 7 个应税品目和若干子目，实行定额税率，从量定额征税。

资源税标准收入按“税基×单位税额”计算确定。由于数据资料所限，只对资源税中的煤炭、原油、原盐、天然气、铁矿石 5 个应税品目进行标准化测算，其余两项收入因无法采集到相关的产量指标，暂用实际数计算。

资源税标准收入的计算公式为：

$$\text{某地区资源税标准收入}=\text{该地区煤炭等5个应税品目资源税标准收入}+\text{该地区其他资源税实际收入}$$

$$=\sum \text{该地区煤炭等应税品目产量}\times\text{该地区煤炭等应税品目单位税额}+\text{该地区其他资源税实际收入}$$

由于从 1999 年起，税务局不再统计应税品目课税对象数量，因此无法计算 2001 年各地区分品目单位税额，考虑各地应税品目单位税额相对稳定，故仍沿用 1998 年各地单位税额。

（五）城镇土地使用税标准收入的测算

城镇土地使用税是国家在城市、县城、建制镇和工矿区范围内，对使用土地的单位和个人，以其实际占用土地面积为计税依据，按照规定的税额计算征收的一种税。城镇土地使用税的课税对象是税法规定的纳税区内的土地，其计税依据是纳税人实际占用的土地面积。城镇土地使用税采用分级分类的幅度定额税率，按城市大小分四个档次，每平方米的年税额分别为大城市 0.5～10 元，中等城市 0.4～8 元，小城市 0.3～6 元，县城、建制镇、工矿区 0.2～4 元。

城镇土地使用税应征收入按“税基×单位税额”计算确定。由于分地区、分级、分类的城镇土地使用面积无法直接取得，以国家统计局调查统计的各地现有房屋土地占用面积，剔除居民住宅和办公用等房屋土地占用面积后的商业性用房占地面积为税基。考虑到经济发达地区和城市化程度高的地区城镇土地使用税的税率要比经济不发达地区和城市化程度低的地区高，计算各地单位税额时，在地方平均有效税额的基础上进行适当调整后确定。城镇土地使用税应征收入用公式表示为：

$$\text{某地区城镇土地使用税应征收入}=\text{该地区营业性用房土地占用面积}\times\text{该地区城镇土地使用税单位税额}$$

$$=\left(\text{该地区现有房屋土地占用面积}\times\frac{\text{该地区营业性用房占地面积}}{\text{该地区现有房屋占地面积}}\right)\times\left(\text{地方平均有效税率}\times\frac{\text{该地区人均 GDP}}{\text{地方人均 GDP}}\right)$$

其中，某地区营业性用房占地面积指厂房占地面积、仓库占地面积、商业用房占地面积、服务业用房占地面积和其他纳税范围内房屋占地面积。

各地区城镇土地使用税标准收入以应征收入为基础，根据决算收入统一适当调整。

（六）个人所得税（地方分享40%部分）标准收入的测算

个人所得税是对个人取得的所得课征的一种税。在我国，个人所得税的纳税义务人是在中国境内居住且有所得的个人，以及不在中国境内居住而从中国境内取得所得的个人。我国现行个人所得税法列举的个人所得税应税项目有工资薪金所得，个体工商业户生产经营所得，储蓄存款所得，对企事业单位的承包经营、承租经营所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得，股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得，偶然所得，其他所得。对不同的应税项目分别采用超额累进税率或比例税率。

目前，个人所得税主要来自工资薪金所得、个体工商业户所得及储蓄存款所得，对前两个应税项目按照“税基×税率”的办法计算应征收入，储蓄存款所得税采用税务局提供的数据，其余应税项目按实际数计算。个人所得税应征收入计算公式为：

$$\text{某地区个人所得税应征收入}=\text{该地区工资薪金所得税应征收入}+\text{该地区个体工商业户所得税应征收入}+\text{该地区其他个人所得税实际收入}$$

$$=\text{该地区工资薪金所得税税基}\times\text{该地区工资薪金所得税税率}+\text{该地区个体工商业户所得税税基}\times\text{该地区平均有效税率}+\text{该地区其他个人所得税实际收入}$$

1. 工资薪金所得税应征收入。

工资薪金所得税税基按扣除免征额后的人均应税工资与各地区职工人数计算确定。由于标准人均应税工资无法直接取得，2003 年以各地扣除免征额后的职工年人均工资额替代，各地工资薪金所得税税率在分类平均有效税率的基础上调整确定，即：

$$\text{某地区工资薪金所得税税率}=\text{工资薪金个人所得税分类有效税率}\times\text{该地区工资薪金所得税税率调整系数}$$

$$=\frac{\text{2001 年分类工资薪金所得税实际收入总和}}{\text{分类工资薪金所得税总税基}}\times\frac{\text{该地区 2001 年城镇居民人均可支配收入}}{\text{2001 年地方城镇居民人均可支配收入}}$$

分类有效税率全国共分两类，京、津、沪为一类，其余地区为一类。

2. 个体工商业户所得税应征收入。个体工商业户所得税税基以个体工商业户营业收入替代。各地区分享的个人所得税标准收入以应征收入为基础，根据决算收入统一适当调整后根据地方分享比例计算。

$$\text{2003 年平均有效税率}=\frac{\text{2001 年分类地方个体工商业户所得税实际收入总和}}{\text{个体工商业户营业收入总和}}\times 100\%$$

（七）企业所得税（地方分享 40%部分）标准收入的测算

企业所得税是国家对境内企业生产、经营所得和其他所得依法征收的税种。采用“税基×税率”计算确定应征收入。企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税税基以营业盈余指标替代。税率采用分类平均有效税率，全国划为两类：京、津、沪按照国家税务总局提供的内资企业和外资企业所得税征收数除以地方营业盈余数分别计算税率；其余地区按照各地内资企业和外资企业所得税征收数总和除以各地营业盈余数总和统一计算税率。各地区分享的企业所得税标准收入以应征收入为基础，对决算收入统一适当调整后根据地方分享比例计算。应征收入的计算用公式表示为：

$$\text{某地区企业所得税应征收入}=\text{该地区内外资企业所得税税率}\times\text{分类平均有效税率}\times\text{该地区共享企业所得税占全部企业所得税比重}$$

其中，企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税税基用扣除企业亏损后的营业盈余指标替代，营业盈余是指在企业创造的增加值基础上，扣除劳动者报酬、生产税净额和固定资产折旧后的部分。分类有效税率按地方企业所得税（含内资和外资）除以地方营业盈余数分类计算。其中，企业亏损引用统计评价司提供的国有亏损企业亏损总额。该地区纳入中央与地方分享范围，企业所得税占全部企业所得税比重按照所得税收入分享改革核定数额计算。

（八）房产税标准收入的测算

房产税是国家对在城市、县城、建制镇和工矿区范围内的房产房屋租金收入征收的一种税。我国房产税暂行条例规定，对国家机关、人民团体、军队的自用房，由国家财政部门拨付事业经费的事业单位的自用房，宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的房产和个人所有非营业用的房产不征房产税。

房产税按房产原值一次减除10%～30%后的余值，按1.2%的税率计算缴纳。房产出租的，以房产租金收入为房产税计税依据，按12%的税率计算缴纳。

房产税应征收入按“税基×税率”计算确定。目前，尚没有房屋租金收入的统计资料，实际收入中分别按房产余值和房屋租金收入征收的房产税均无法取得，因此，税基以纳税范围内的房产价值替代。税率采用分类平均有效税率。其中，京、津、沪为一类，其余地区为一类。房产税标准收入以房产税应征收入为基础，根据决算收入适当统一调整。房产税应征收入计算公式为：

$$\begin{aligned}\text{某地区房产税应征收入} &= \text{该地区纳税范围的房产价值} \times \text{分类房产税有效税率} \\ &= \text{该地区纳税范围的房产价值} \times \left(\text{分类房产税决算数总和} \div \text{分类房产价值总和}\right) \times 100\%\end{aligned}$$

受现有统计资料的限制，纳税范围内的房产价值采用国家统计局调查统计的现有房产价值中法人单位的厂房、仓库、营业用房、服务业用房、其他商业用房的房产价值，以及城镇住户的厂房、仓库、营业用房、其他商业用房的房产价值。

第七节 政策性转移支付的设计

一、政策性转移支付的范围

民族地区财源基础薄弱，人均财政收入水平低，财力对财政收入的增长弹性较差；同时，民族地区主要分布在西部边远地带，自然条件艰苦，人口过疏，不仅财政支出成本高，而且财政收入自给率低。按照客观因素，财政转移支付额计算方法难以体现中央对民族地区的倾斜政策。为了贯彻《中华人民共和国民族区域自治法》，帮助民族地区解决财政困难，过渡期对民族省区、非民族省区的民族自治州增加政策性因素财政转移支付。

1995 年只将 8 个民族省区及 30 个民族自治州纳入政策性转移支付范围。全国 30 个民族自治州有 22 个分布在 8 个民族省区，其余 8 个民族自治州的分布情况是吉林 1 个，湖南 1 个，湖北 1 个，四川 3 个，甘肃 2 个；民族自治县没有单独作为政策转移支付对象。按照统一办法计算，云南省没有获得政策性转移支付补助，因此，将云南省所辖的文山、怒江等 8 个自治州及贫困县也纳入过渡性转移支付范围。由于西藏具有一定的特殊性，按方案未能得到补助，而是根据西藏的实际情况另行考虑。

民族地区范围较广，1995 年政策性财政转移支付范围不包括对民族自治县的财政转移支付，其原因在于，全国民族自治县共有 124 个，其中 60%分布在民族自治区和民族自治州，这些自治县已经纳入了政策性财政转移支付的对象范围；其余 40%分布在内地和沿海经济相对比较好的省份，如辽宁、广东、海南等，这些县一般困难程度相对较轻，而且所在省相对较发达，应由省多承担一点均衡财力的责任。如果所有自治县全部由中央包下来，将会造成新的不平衡，中央财政也难以承受。

2000 年，为了配合西部大开发，民族地区增值税环比增量的 80%转移支付给地方，同时，中央另外安排资金并与中央增值税增长率挂钩。

随着中央财政转移支付资金的增加，政策性转移支付对象应逐步扩大到非民族地区的革命老区和列入国家“八七”扶贫攻坚计划的国家级贫困县。因为这些地方的自然条件、经济基础、支出成本与少数民族地区类似，在享受客观因素转移支付政策时，同样应该享受政策性转移支付政

策。尤其是井冈山、沂蒙山、大别山等革命老区，为中国革命做出了巨大牺牲和突出贡献，而且这些地区目前经济还不发达，财政还很困难，应当更加给予关怀和照顾。

二、政策性转移支付因素的选择

在确保有限转移支付尽可能合理的情况下，选择的因素宜少不宜多。在过渡期，1995 年选用“人均财力”、“财力增长率”、“财政供养人口”三项综合性指标作为政策性转移支付的依据。

“财力”是指在既定的财政体制下，地方政府可自行支配的财政预算内资金。

使用“财力”而不采用“财政支出”指标，是因为“财力”代表的是在一定体制形式下地方政府可支配的财政预算内资金总量，可以基本反映政府的实际公共服务能力，并已经为地方所接受。而“财政支出”则包含中央专款安排的支出、赤字形成的支出及调入资金安排的支出等，以“财政支出”作指标，不合理，也不可比。

由于“人均财力”指标难以反映出地区间财政支出成本差异，比如贵州、广西人口密度较大、开支标准较低，而新疆、青海、内蒙古等省区地广人稀、条件艰苦，无论是工资水平，还是公用经费标准都相对较高，单纯按人均财力指标，不能全面反映实际情况，因此，需要选用其他因素进行辅助调整，选择了改革以来“财力增长率”指标。

第一，1979 年前实行“统收统支”财政体制，各省区的财力大体能反映出各地的财政支出成本差异，且地区间差异较小。财力基本反映了当时地方的客观情况。如果各地财力增长大体同步，可以近似地认为这种财力仍然能够反映地区间的支出成本差异。

第二，各地财力的增长固然与当地政府的多方努力有关，但自然条件、地理位置、资源环境等客观性因素及财政体制、国家产业布局、价格等政策，对财力也有很重要的影响。

第三，“财力增长率”水平较低的多为农业省份，农业 GDP 的比重较大，农业的财政贡献率较低；同时，农业生产受自然因素的影响较大，财政相应的负担较重。为切实贯彻“农业是国民经济的基础”这一基本国策，在财力分配上应对农业省份适度倾斜。

三、政策性转移支付额的计算

由于过渡期转移支付规模受到中央财政能力的限制，只能逐步加大力度，为了保持受补助地区与其他地区的适度均衡，在计算政策性转移支付额时，进行了系数调整。

（一）对民族省区的政策性转移支付

少数民族省区包括内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆。

1. 1995—1996 年间政策性转移支付额的确定。

（1）1995、1996 年某省区政策性转移支付额的计算方法。

$$\text{某省区政策性转移支付额}=\left\{\left(\text{全国人均财力}-\text{该省区人均财力}\right)\times\text{该省区财政供养人口}\times\alpha_1+\left[\text{该省区1979年人均财力}\times(1+15\%)^{\text{年数}}-\text{该省区实有财力}\right]\times\alpha_2\right\}\times\alpha_3$$

1996 年继续延用 1995 年的方法，但作了一项调整，即用“标准收入”计算标准人均财力和标准应有财力，取代原来的实际人均财力和实际应有财力。

$$\text{某省区政策性转移支付额}=\left\{\left(\text{全国人均财力}-\text{该省区标准人均财力}\right)\times\text{该省区标准财政供养人口}\times\alpha_1+\left[\text{该省区1979年人均财力}\times(1+15\%)^{\text{年数}}-\text{该省区标准应有财力}\right]\times\alpha_2\right\}\times\alpha_3$$

当（全国人均财力－该省区标准人均财力）＜0 时，按零计算；当［该省区 1979 年人均财力×(1＋15％)^{年数}－该省区标准应有财力］＜0 时，按零计算。

α_1为“人均财力”或“标准人均财力”因素的权数（0.7）；α_2为“财力增长率”因素的权数（0.3）；α_3为中央对民族省区的政策性因素转移支

付系数。以上两项权数的确定，主要是考虑“财力递增率”作用的结果，在“人均财力”上得到一定的体现，因此，“人均财力”是主要参照指标。

（2）对民族省区政策性转移支付的计算步骤。

第一步，计算该省区人均财力与全国人均财力的差额。将此差额乘以财政供养人口即为总差额。

第二步，计算该省区财力增长差额。以该省区 1979 年财力为基础，按全国平均增长率每年递增 15%，计算出应有财力，再与实际财力比较计算出差额。

第三步，将上述两部分差额分别按照 0.7 和 0.3 的权数，进行加权平均。

第四步，用上述加权平均数乘以一定的系数，计算中央对该省区的财政转移支付数额。

由于中央财政无法解决上述全部差额，只能确定一个系数，用差额乘以系数，计算出财政转移支付数额。按 1995 年中央拿出 20 亿元的方案，系数确定为 0.15。

2. 1997 年后，对民族省区政策性转移支付的确定。1997 年后，对民族省区的政策性转移支付根据标准支出与标准收入的差额（支出大于收入的地区）和政策性转移支付系数确定。

$$\text{某省区政策性转移支付额}=\left(\text{标准收入}-\text{标准支出}\right)\times\text{政策性转移支付系数}$$

1997 年政策性转移支付系数根据中央当年的财力情况确定，即根据有增长弹性的收入满足支出的程度确定。有增长弹性的收入满足支出的程度根据地方本级收入和中央核定的税收返还占标准支出的百分比确定，具体公式是：

$$\text{满足程度}=\frac{\text{该地区本级收入}+\text{中央对该地区的税收返还}}{\text{标准支出}}\times 100\%$$

满足程度高于 70% 的地区，政策性转移支付系数为 0.03；满足程度在 20%～70% 之间的地区，政策性转移支付系数为 0.06；满足程度低于 20% 的地区，政策性转移支付系数为 0.09。

1999 年政策性转移支付系数根据人员经费和基本公用经费占地方标准财政收入的比重分组确定。其中，地方标准财政收入包括本级标准收

人、税收返还收入和体制上解或补助；基本公用经费包括公务费、业务费和卫生经费。该比重在 75%以下的，补助系数为 0.04；比重在 75%～100%之间的，补助系数为 0.08；比重在 100%以上的，补助系数为 0.12。

（二）对非民族省区民族自治州的政策性转移支付

1995、1996 年，对非民族省区民族自治州的政策性转移支付根据该民族自治州“人均财力”与本省地州级“人均财力”和全国地州级“人均财力”水平分别确定。

1. 州政策性转移支付额的确定。

（1）本省区地州级人均财力低于全国平均水平时，州政策性转移支付额的计算。

$$\text{某州政策性转移支付额}=\left\{\left(\text{全国地州级人均财力}-\text{本省地州级人均财力}\right)\times\alpha_1+\left[\text{本省地州级人均财力}-\text{本州人均财力}\right]\times\alpha_2\right\}\times\text{本州标准财政供养人口}\times\text{中央对民族自治州的政策性转移支付系数}$$

当“本省地州级人均财力－本州人均财力＜0”时，按零计算。α_1为中央对“省与全国地州级人均财力差距”的满足程度系数（0.3）；α_2为中央对“本州与本省地州级人均财力差距”的满足程度系数（0.7）。

取 0.3、0.7 作为调整系数的基本出发点：一是按照现行财政体制“统一领导，分级管理”的原则，地州级财力不平衡的调节主要是省级政府职责，中央政府只能在条件允许的情况下，给予适当财力支持；二是避免造成地区间财力分配的过分悬殊，使受补助州与本省其他地区的财力水平保持适度均衡。

（2）当本省区地州级人均财力高于全国平均水平时，某州政策性转移支付补助额的计算。

$$\text{某州政策性转移支付补助额}=\left(\text{全国地州级人均财力}-\text{本州人均财力}\right)\times\alpha_1\times\text{本州标准财政供养人口}\times\text{中央对民族自治州的政策性转移支付系数}$$

α_1为中央对“本州与全国地州级人均财力差距”的满足程度系数（0.3）。

2. 对民族自治州政策性转移支付的计算步骤。

（1）计算该省地州级人均财力与全国地州级人均财力的差额。此差额中央在计算财政转移支付时考虑为30％。

（2）计算该省地州级人均财力与该州人均财力的差额。此差额中央在计算转移支付时考虑70％。

（3）计算中央对该州的财政转移支付额。将上述两部分差额中中央承担的部分加在一起，乘以本州财政供养人口，再乘以政策性转移支付系数（0.15），即为该州应得财政转移支付额。

1997年核定各地标准支出和标准收入时，已经包括了各自治州的因素，考虑到自治州本年真实数据难以取得，中央对自治州政策性转移支付补助数在对省（市、区）转移支付补助的基础上，继续按上年政策性补助数计算，并按上年数补助。主要是考虑当时各自治州对财力、财政供养人口等口径的理解与掌握存在一定偏差，因此，地方上报数据的真实性、可比性值得怀疑，依此数据计算，分配结果明显不合理；另外，政策性财政转移支付总量变化不大，按上年数补助，估计地方能够接受。

1999年计算确定民族自治州政策性转移支付时，非民族省区的民族自治州政策性转移支付按其收支差额和0.05的系数确定。自治州标准财政收支差额按自治州财政供养人数占其所在省的地（市）级财政供养人数的比重与全省标准财政收支差额的乘积计算确定。民族自治州政策性转移支付由中央补助给其所在省，由省统筹安排。

四、政策性财政转移支付的总体变化

（一）1995—1997年政策性财政转移支付的变化

1995—1997年政策性财政转移支付的变化主要体现在两个方面：一是指标口径变化，即由财力及其差距转变为标准收支；二是政策性财政转移支付系数变化，即由全国统一变为根据财力的自主程度分档确定。

“1995办法”主要按民族地区的实有“财力”与全国平均水平的差距进行计算，在一定程度上含有“鞭打快牛”的因素。为了鼓励各地培植财源，加强征管，增加收入，1996年调整了政策性财政转移支付中“财力”指标口径，采用“本级标准收入＋体制补助（或一体制上解）＋税收返还”的财力概念，称之为“理论财力”或“标准财力”。由于地州级理论财力的确定比较困难，“1996办法”暂时未作调整。

“1996 办法”选择“人均财力”与“财力递增率”两项指标，以民族省区两项指标与全国均值的差距作为补助依据，从定性角度分析，符合实际情况与政策要求，但也存在不足。一是定量分析准确性不够，如两项指标之间存在重叠、两项指标的权重只能人为确定等；二是与客观性因素财政转移支付方法存在脱节，影响财政转移支付办法的逐步规范；三是不利于调动民族省区的增收积极性。

基于上述原因，并考虑到 1997 年标准收支的计算较为完备的实际情况，“1997 办法”进一步向规范办法靠近，以标准财政收支为基础，在客观性财政转移支付的基础上，增加民族地区政策性财政转移支付系数，具体办法是：根据民族地区有增长弹性的收入（包括地方收入和税收返还）满足标准支出的程度（简称“满足程度”），分档核定政策性财政转移支付系数。凡满足程度不足 20%的地区（西藏），政策性财政转移支付系数为 0.09；满足程度在 20%～70%的地区（另外五省区），政策性财政转移支付系数为 0.06；满足程度超过 70%的地区（广西），政策性财政转移支付系数为 0.03。

“1995 及 1996 办法”中，转移支付补助系数全国统一，似乎较为公平，实际上，享受过渡期转移支付的地区，标准收支差额及该项差额占标准支出的比例不一，按照同一的转移支付补助系数确定转移支付补助额，客观上不利于收入水平较低的地区；同时，对于财力自给能力不一的地区，转移支付的边际效用也存在差别。因此，1997 年对民族自治省区的政策性转移支付，根据财力的自主程度分档确定转移支付补助系数。

（二）2003 年起中央对民族地区转移支付资金的确定

2003 年中央财政继续对民族省区和非民族省区的民族自治州等实施民族地区转移支付。

1. 计算与增值税增量挂钩的转移支付额。2003 年，为体现既有利于调动民族地区增收积极性，又适当考虑民族地区财力不平衡状况，各民族地区按来源地分配的转移支付额，在增值税环比增量 40%的基础上，扣除税收返还中增值税增量后确定。

$$\text{某地区与增值税增量挂钩的转移支付额}=\text{该地区增值税环比增量}\times 40\%-\text{该地区税收返还增值税增量}$$

其中，民族地区的税收返还按分税制财政体制的规定计算。

2. 计算确定按因素法分配的转移支付额。对各地区按因素法分配的转移支付额根据其标准支出大于标准收入的差额和转移支付系数计算确定。

$$\text{某地区按因素法分配转移支付额}=\left(\text{该地区标准财政支出}-\text{该地区标准财政收入}\right)\times\text{该地区转移支付系数}$$

其中，标准财政支出和标准财政收入参照一般性转移支付办法计算确定；转移支付系数根据各省区人员经费和基本公用经费占其地方标准财政收入的比重分档确定。

第八节 缓解县乡财政困难的奖励和补助

一、我国县乡财政困难的特征及成因

（一）县乡财政困难的特征

从总体上看，县乡财政困难表现出如下特征：一是从分布上看，财政困难县乡主要集中在财力水平相对薄弱的中西部地区；二是从程度上看，一些县乡财力满足不了工资发放及正常公用支出，相当一部分县乡的收支平衡较为脆弱，处于紧运行状态；三是从趋势上看，农村税费改革后县乡自有财力增长空间进一步缩小，而随着公共财政体系的逐步完善，县乡公安、教育、卫生、社保等方面的支出将进一步增长，一些县乡的财政困难有日益加重的趋势。

（二）县乡财政困难的成因

从经济因素上看，是县域经济发展不均衡，县乡政府税基增长有限；从政策因素来看，各级政府出台的减收增支政策较多，超出县乡财政的承受能力；从管理因素来看，机构改革成效不明显，财政供养人员膨胀。另外，一些地区存在财力短缺与支出浪费并存的现象，支出结构不合理、支出管理不严、资金使用效益不高等对县乡财政也有一定影响；从体制因素看，省以下财政体制调整不到位，地区间财力差距进一步扩大是重要原因。

二、缓解县乡财政困难奖励和补助的项目：三奖一补

为调动财政困难县（市、旗，含所属乡、镇）发展经济、做大“蛋糕”的积极性，引导省市级财政加大对财政困难县的支持力度，缓解县乡财政困难，巩固和发展农村税费改革成果，提高基层执政能力，维护基层政权和社会稳定，促进协调发展和构建和谐社会，中央财政在继续加大对财力薄弱地区转移支付力度的同时，从 2005 年起，按照“以奖代补”的思路建立激励约束机制，即中央财政对 2004 年财政困难县政府增加税收收入、省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付按一定的系数，并考虑各地财政困难程度给予奖励。市辖区以及北京、天津、上海、浙江、江苏、广东、大连、青岛、宁波、厦门、深圳等所辖县暂不列入奖励范围。

（一）中央财政对地方缓解县乡财政困难奖励和补助

1. 财政困难县。指按照 2003 年数据计算可支配财力低于基本财政支出需求的县。可支配财力包括本级政府一般预算收入、上级政府财力性补助收入以及可用于基本财政支出的预算外收入等，对上解上级财政的支出、一般预算收入中行政事业性收费和罚没收入中用于成本开支部分等作必要扣除。基本财政支出需求包括国家机关事业单位在职职工人员经费和公用经费、离退休人员经费和必要的事业发展支出，具体由财政部根据各地财政供养人数、人均开支标准和地区间支出成本差异系数核定。

2. 财政困难县增加的税收收入。指按财政管理体制规定，县乡分享的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、城镇土地使用税、资源税、房产税、印花税、契税、车船使用税、耕地占用税、土地增值税等收入。

3. 市级政府增加的对财政困难县财力性转移支付。指省市政府增加的“两税”返还、所得税基数返还、一般性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、调资转移支付、体制补助、其他财力性补助等。不包括省市级政府通过下放支出责任以及减少专项拨款等方式增加的财力性转移支付。

4. 奖励系数和奖励资金的分配。财政困难县政府增加税收收入的奖励系数为 0.3，省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付的奖励系数为 0.23。省级财政要将奖励资金首先用于财政困难县，财政困难县财力

缺口完全弥补后，可以用于解决其他县乡财政困难问题，不得截留、挪用。

如果县乡财政困难主体不努力，就无法避免出现“补助越多越喊困难，依赖心理越来越强”的现象。对县乡政府增加税收收入和省市级政府增加对财政困难县的财力性转移支付给予奖励，有利于调动县乡政府作为缓解县乡财政困难主体的主动性。这种激励机制一是鼓励困难县乡政府发展经济，做大财政收入蛋糕，增加自有收入，将“输血功能”变为“造血功能”；二是引导省市级政府财力下移，包括鼓励省市级政府将中央给予的转移支付向财政困难的县乡倾斜，避免“中央转移支付规模越来越大，县乡财政越来越困难”的局面。

（二）对县乡政府精简机构和人员给予奖励

为推动县乡政府精简机构和人员，提高行政效率，对机构精简进度较快、财政供养人员控制有力的地区，中央财政对各地县乡政府精简机构和人员给予一次性奖励，撤并1个乡镇奖励50万元，精简1人奖励4 000元。省级财政要将奖励资金兑现到精简机构和人员的县。

对县乡政府精简机构和人员给予一次性奖励，就是要鼓励和支持县乡政府转变职能，压缩行政成本，鼓励地方开展乡镇综合配套改革。现在不少地区采取买断工龄等方式精简人员，中央财政根据实际精简人数，给予一定的奖励，帮助分担改革成本，推动地方进行这种有实际意义的精简工作。

（三）对产粮大县给予奖励

为了缓解产粮大县财政困难，减轻产粮大县财政压力，调动地方政府抓好粮食生产的积极性，稳定粮食播种面积和粮食产量，保护好国家粮食安全的基础，中央财政对产粮大县按一定因素给予奖励。省级财政要根据中央财政下达的分县奖励资金，及时如数兑现到产粮大县，由县财政统筹安排，合理使用。中央财政对产粮大县的奖励政策是党中央、国务院为逐步缓解产粮大县财政困难，进一步调动地方政府重农抓粮的积极性，采取的一项重大政策措施。

1. 奖励原则。中央财政对产粮大县（含县级市、区）的奖励，坚持“测算到县，拨付到县”的原则。

2. 奖励因素及权重。确定粮食商品量、粮食产量、粮食播种面积作为奖励因素，三个因素所占权重分别为50%、25%、25%。

3. 测算数据来源。一是测算数据主要以分县分年的统计年鉴为准。二是分县的粮食产量、粮食播种面积按五年（1998—2002 年）数据进行算术平均计算。三是粮食商品量按粮食产量扣除农民“留粮”（口粮、饲料粮、种子用粮）计算，其中口粮依据《中国统计年鉴》中的各县所在省的 2003 年农村人均口粮消费量，饲料及种子用粮按南方人均 350 斤、北方人均 450 斤计算。

4. 奖励入围条件。以县为单位，1998—2002 年五年平均粮食产量大于 4 亿斤，且粮食商品量大于 1 000 万斤。对达不到上述条件，但对区域内的粮食安全起着重要作用，对粮食供求产生重大影响的县，由省级财政部门牵头，会同省级农业等部门提出意见，经省级人民政府批准，并报财政部认可后，也可纳入奖励范围。

5. 奖励系数。以省（自治区、直辖市）为单位划分不同地区类别，中央财政实行不同的奖励系数：一类地区，包括浙江省、广东省，奖励系数为 0.2；二类地区，包括辽宁省、江苏省、福建省、山东省，奖励系数为 0.5；三类地区，包括扣除一、二类地区以外的省份（但不包括北京、天津、上海市），奖励系数为 1。

对第二、三类地区的省份中，既是产粮大县又是中央财政认定的财政困难县的，中央财政增加奖励系数：二类地区增加 0.125，三类地区增加 0.25。

6. 奖励资金分配、拨付及用途。一是根据奖励入围条件选定产粮大县后，按奖励因素及各自所占权重和奖励系数计算，将奖励资金直接分配到产粮大县，并对奖励入围情况予以公布。二是奖励资金由中央财政拨付到省级财政。省级财政在收到奖励资金后，必须在两周内拨付到县级财政，不得截留挪用。三是奖励资金作为财力性转移支付，由县财政统筹安排，合理使用。

7. 奖励资金的管理与监督。一是奖励入围的县原则上一定三年不变，但实行动态监测，监测结果显示不符合产粮大县条件的，弄虚作假、冒领补助的，中止奖励资格。二是省级财政要结合本省实际，制定对奖励资金具体的落实意见，加强奖励资金管理，保证奖励资金及时、如数、直接拨付到产粮大县。三是对产粮大县奖励资金的使用情况，各省、自治区、直辖市要健全监督机制，加强监督力度。四是由省级财政部门牵头，会同省级农业等部门建立对产粮大县的动态监测制度，对分县的粮食生产等基础

数据实行动态管理，跟踪基础数据的变化。五是中央财政对地方上报的基础数据资料和奖励资金拨付情况进行监督检查。一经查实有违规行为，中央财政将扣减奖励资金；情节严重的，取消其享受奖励政策的资格。

对产粮大县给予奖励就是要调动产粮大县政府抓好粮食生产的积极性，帮助产粮大县分担因从事粮食生产增加的成本，保障其基本支出需要，使其能够为国家粮食安全继续做出贡献。

（四）对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助

为了体现公平原则，中央财政在对 2004 年各地缓解县乡财政困难工作实绩进行奖励的同时，对以前年度缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助。

1. 对省市级政府财力向下转移较多的地区给予补助。对 2003 年省内人均财力较低县占全省人均财力比重超过全国平均水平地区，中央财政根据超出的额度按 0.3 的系数给予补助。省级财政要将补助资金继续用于缓解县乡财政困难。

2. 对机构精简进度较快、财政供养人员控制有力的地区给予补助。中央财政按 2000—2003 年县乡政府撤并乡镇的个数和精简人员数给予一次性补助，分 3 年到位。撤并 1 个乡镇补助 40 万元，每精简 1 人补助 3 000 元。

对以前工作做得好的地区补助就是要解决“起点公平”的问题，不能让以前工作努力、取得了实效的地区吃亏。

三、“三奖一补”政策的特点

“三奖一补”是一种政策性激励机制，它由原来的转移支付注重“补”，转变为“以奖代补”的激励，形成“奖”、“补”结合。

（一）“三奖一补”的属性

1. “三奖一补”是对一般性转移支付的重要补充。“三奖一补”激励约束机制不是一个新设立的专项转移支付，而是一般性转移支付的组成部分，可以引导一般性转移支付资金投向，推动解决县乡财政运行中的突出矛盾。

2. “三奖一补”在政策目标和作用机制方面与一般性转移支付有所不同。

(1) 在政策目标方面，一般性转移支付是要解决地区间财力均衡问

题，促进公共服务均等化。而“三奖一补”政策的目标，则是要在短时期内缓解县乡财政困难，保障工资发放和政府基本运转。

（2）在作用机制方面，一般性转移支付是以省为单位计算，地方使用转移支付资金的情况不会影响第二年的分配结果。而“三奖一补”的资金分配以县为单位计算。中央财政对地方使用“三奖一补”资金的情况和效果，也就是工作实绩，进行考核和绩效评价，并根据评价结果决定第二年对地方的奖补资金分配。

“三奖”侧重于效率，“一补”解决了公平问题。“三奖一补”激励约束机制是现阶段缓解县乡财政困难的重要措施，但主要是发挥促进和支持作用。县乡财政困难问题还必须通过推进各项改革，综合治理来解决。

（二）建立健全监督约束机制

1. 建立地方财政运行监控和支出绩效评价体系。要建立地方财政运行监控和支出绩效评价体系，准确、全面地掌握财政运行情况，科学、客观地评价地方缓解县乡财政困难的能力、努力程度和工作实绩。

2. 建立地方财政报告机制。省、市和县级财政部门要在财政预、决算报告中，分别向本级人民代表大会或人大常委会报告中央奖励补助资金的使用情况和缓解县乡财政困难的措施与成效。省级财政部门要将有关情况汇总后报送财政部。

3. 中央财政对地方的专项检查制度。中央财政对地方上报数据资料、奖补资金分配和使用情况进行专项检查。各地不得编报虚假信息，采取先征后返或列收列支虚增收入等方式骗取中央奖励补助资金，不得截留、挪用中央奖励补助资金，不得拖欠国家机关事业单位职工工资，违规购买、更新小汽车、新建办公楼、培训中心，不得搞“政绩工程”、“形象工程”等。否则，一经查实，中央财政要扣减奖励补助资金，情节严重的，取消享受奖补政策的资格。

第九节　农村税费改革的转移支付

一、农村税费改革转移支付的必要性

由于大多数县乡财政存在着严重的缺口，经济和社会发展所要求的各

种公共开支缺少相应的税收来源，这就迫使地方政府想方设法从农民那里多征税，农业特产税和屠宰税的“平摊”非常普遍，加重了农民的税收负担；或借各种名义向农民乱集资、乱收费、乱摊派，使农民税外负担恶性增长。对农民增收效果最明显、最直接的措施是减轻农民负担，可以说减负就是增收。

实行农村税费改革，是规范农村税费制度，遏制面向农民的乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派，从根本上解决农民负担问题的一项重大措施。既有利于改善党群、干群关系，维护农村社会稳定，又有利于贯彻依法治国，推进农村基层政府转变职能，精简机构，促进农村经济的发展。随着农村税费改革的实施，农民负担将明显减轻，地方政府收入也将相应减少。对此，农村基层政府必须转变职能，精简机构，裁减冗员，大力节减经费开支。但是，完全依靠地方政府来消化有一定的难度，中央财政有必要通过转移支付方式，对地方给予适当支持，以推动农村税费改革的顺利实施。

进行农村税费改革，依法调整和规范国家、集体与农民的利益关系，将农村的分配制度进一步纳入法治轨道，堵住加重农民负担的口子，是深化农村改革的重大步骤，必将极大地促进农村经济发展和农村社会的稳定。为了切实减轻农民负担，增加农民收入，大力支持和推进农村税费改革工作，从 2004 年 1 月 1 日起，农村税费改革试点期间取消农业特产税、减征或免征农业税后，对个人或个体户从事种植业、养殖业、饲养业、捕捞业，且经营项目属于农业税（包括农业特产税）、牧业税征税范围的，其取得的“四业”所得暂不征收个人所得税。

近年来，许多地区开始农村税费制度改革试点后，对农民减负确实起到一定作用。但税费改革同时也削弱了地方政府的收入，堵死了地方政府通过非规范手段从农民身上征收收入的渠道，因而，这项改革在实践中遇到了强大的阻力。因此，农村税费改革需要各方面的配套改革，特别是需要完善财政转移支付制度，以保证贫困地区的基本公共需要。

二、农村税费改革转移支付的目标和原则

转移支付的目标是：确保农民负担得到明显减轻、不反弹，确保乡镇机构和村级组织正常运转，确保农村义务教育经费正常需要。农村税费改

革转移支付的原则有以下几点。

1. 统一与规范原则。对现行乡镇开支项目和标准进行合理界定，选取相关客观因素，按照统一公式来测算各地区的乡镇标准支出需求。

2. 公正与合理原则。根据各地区的财力结构和财政困难程度，合理确定中央财政对不同地区的补助力度，适当照顾粮食主产区、少数民族地区和特殊困难地区。

3. 公开与透明原则。公开转移支付的测算方法和考虑的客观因素，保证测算过程透明。

4. 体现对农业主产区的照顾原则。重点要向农业主产区、特别是粮食主产区倾斜。

三、农村税费改革转移支付数额的确定

为保证农村税费改革的顺利进行，中央财政统筹考虑各地区取消乡镇统筹、农业特产税、农业税、屠宰税减收、调整村提留提取办法等因素，对地方净减收部分，通过转移支付给予适当补助。

转移支付额按照基层必不可少的开支和因政策调整造成的收入增减变化相抵后的净减收数额，并根据各地财政状况以及农村税费改革实施过程中各地不可预见的减收增支等因素计算确定。

转移支付额的确定，参照税费改革前各地区乡村两级办学、计划生育、优抚、乡村道路修建、民兵训练、村级基本经费以及教育集资等统计数据，按照客观因素核定各地区上述各项经费开支需求和税费改革后地方减少收入额，根据中央对地方转移支付系数计算确定。

$$\text{某地区农村税费改革转移支付额}=\text{乡镇转移支付}+\text{村级转移支付}+\text{教育集资转移支付}$$

其中，

$$\text{该地区乡镇转移支付}=\Big(\text{该地区乡村两级办学经费}+\text{该地区计划生育经费}+\text{该地区优抚经费}+\text{该地区乡村道路修建经费}$$
$$+\text{该地区民兵训练费}+\text{其他统筹支出}+\text{该地区屠宰税减收}+\text{该地区农业特产税政策性减收}+\text{该地区农业税减收}\Big)$$
$$\times\text{该地区转移支付系数}$$

1. 乡村办学经费。乡村办学经费根据税费改革前乡镇统筹中安排的乡村两级办学经费总额、乡村个数、农村中小学生数以及相关开支水平等因素计算确定。

2. 计划生育经费。计划生育经费根据各地乡镇个数、育龄妇女人数等因素，并参考各地乡镇统筹费中安排的计划生育经费总额计算确定。

3. 优抚经费。优抚经费根据税费改革前乡镇统筹中安排的优抚经费总额，各地义务兵家属户数，伤残、复员和退伍军人人数及当地农民人均收入水平等因素计算确定。

4. 乡村道路修建经费。乡村道路修建经费根据税费改革前乡镇统筹中安排的乡村道路修建经费数额、乡村道路面积等因素计算确定。

5. 民兵训练经费。民兵训练经费根据税费改革前乡镇统筹费中安排的民兵训练费总额、各地民兵训练工作量及相关开支标准等因素计算确定。

6. 其他统筹支出。其他统筹支出按照前五项统筹的标准支出和全国其他统筹支出对五项统筹支出的比例确定。

7. 屠宰税减收额。屠宰税减收额根据屠宰税决算收入数确定。

8. 农业特产税减收额。根据农业特产税决算收入确定。

9. 农业税减收数。农业税减收数按各地农业税计税常年产量、计税价格和农业税税率计算确定。

10. 村级支出。补助村级支出数根据各地行政村个数、五保户人数、农民人均收入水平及转移支付系数等因素计算确定。

11. 教育集资支出。教育集资支出根据各地县镇、农村中小学生人数、乡镇和村行政区划数以及转移支付系数等因素计算确定。

12. 转移支付系数。农村税费改革转移支付系数是指中央财政对农村税费改革转移支付的补助程度。各地的转移支付系数根据农村税费改革前各地财力对农村税费的依赖程度、人均粮食贡献程度、财政困难程度以及中央补助总规模计算确定。其中，各地财力对农村税费的依赖程度根据农业税、农业特产税、屠宰税和乡镇统筹（以下简称农业税等四项收入）占其财力比重计算确定；各地财政困难程度参照其人员经费和基本公用经费占其财力的比重计算确定；各地区人均粮食贡献程度根据其人均常年粮食产量占全国人均常年粮食产量的比值计算确定。民族省区的转移支付系数在按统一办法计算确定的转移支付系数基础上增

加 0.05。

农村税费改革转移支付系数的计算用公式表示为：

$$\text{某地区转移支付系数}=\left\{\frac{\text{该地区农业税等四项收入占其财力比重}}{\text{全国平均农业税等四项收入占地方财力比重}}\times\text{权重}+\frac{\text{该地区人员经费和基本公用经费占其财力比重}}{\text{全国平均人员经费和基本公用经费占地方财力比重}}\times\text{权重}+\frac{\text{该地区人均常年粮食产量占}}{\text{全国人均常年粮食产量的比重}}\times\text{权重}\right\}\times\text{中央财政负担系数}$$

四、农村税费改革转移支付的配套措施

从根本上减轻农民负担，需要触及国家分配政策的整体改革。这一方面的改革需要一个过程，不是一蹴而就的。除中央财政转移支付外，地区省级财政和有条件的市、县财政，都要加大对农村的支持力度，通过调整支出结构，减少各种不必要的开支，千方百计安排足够的资金来支持农村税费改革。各地在制定具体办法时，要区别对待，对农业主产区尤其是粮食主产区、山区、库区、湖区以及少数民族地区给予照顾。

要切实做到“三个确保”。实行农村税费改革后，各地除规定的“一事一议”外，一律不得再向农民收费、集资和摊派；转移支付资金的使用要努力保证乡镇机构的正常运转和农村义务教育经费的正常需要。

要强化监督约束机制。各地不得截留、挪用中央转移支付资金，各级财政用于农村税费改革的资金必须确保专款专用。要加强对农民减负及教育等重点支出保障情况的监督检查。考核农村工作实行农民负担一票否决制，并实行责任追究制度。乡镇财政要实行政务公开制度，规范财政管理，节约财政开支，提高资金使用效益。要坚决取消村级招待费，加强村级财务管理，公开村级财务，实行年度审计。凡违反规定的，中央将相应扣减转移支付资金，并追究有关责任人和领导者的责任。

第十节 部分财政专项转移支付

一、天然林保护减收的转移支付

2000 年，国务院决定实施天然林保护工程后，中央对地方财政减收给予转移支付补助。

（一）补助方法的确定

1. 补助范围。中央转移支付范围为实施天然林保护工程引起的财政减收。地方政府在国家林业局下达减伐计划基础上追加的减伐量、地方政府对与保护工程相邻区域天然林实施停伐或减伐以及实施天然林保护工程前国家林业局实行的限产减伐等，中央财政均不予补助。

2. 补助期限。中央财政补助期限为 5 年，5 年以后根据林区财政收入状况，再制定逐步减少补助的办法。

3. 补助原则。中央财政承担实施天然林保护工程引起的地方财政减收总额的 80%。为了体现对林区财政的照顾，具体操作时对不同税种的减收分别按不同比例给予补助。其中，对与林区财政密切相关的原木特产税减收由中央全额补助，其他税种减收由中央按 68%补助。其他税种主要包括增值税、营业税、所得税、城建税、教育费附加以及其他相关收入。

4. 省以下转移支付办法。各地省级财政部门要根据中央拟定的转移支付办法和下达的补助数额，结合本地实际情况，制定并且不断完善省以下转移支付办法，及时将资金拨付到林区财政部门，以便于林区财政预算的安排，提高资金使用效率。在制定省以下转移支付办法时，各地要重点照顾木材加工程度较高的地区和地方财政收入对木材的依赖程度较高的地区，把中央对林区的照顾落到实处。

5. 转移支付资金的拨付和清算。年终结算时，财政部将根据地方实施天然林保护工程情况，对当年补助数进行清算。对未按天然林保护工程方案的要求认真执行停伐或减伐木材的地区，将如数扣减补助款。地方财政部门也要比照财政部的办法，通过采取扣减省以下转移支付款的方式推进天然林保护。

（二）转移支付数额的计算

$$\text{某地区天然林保护工程减收转移支付额}=\text{该地区原木特产税减收额}+\text{该地区其他税种减收额}\times 68\%$$

1．原木特产税减收额的确定。原木特产税减收额主要根据实施天然林保护工程后的木材减伐量、原木平均销售单价和税率计算确定。公式为：

$$\text{某地区原木特产税减收额}=\text{该地区天然林保护工程原木减伐量}\times\text{实施天然林保护工程前一年该地区原木平均单价}\times\text{该地区原木特产税平均税率}$$

其中，各地木材减伐量根据国家林业局下达的天然林保护工程实施方案调减量计算；实施天然林保护工程前一年原木平均单价按各地林业企业财务决算数计算；税率按税法规定分为两类：国有重点森工企业为5%或10%，集体林区为16%。西藏自治区参考其原木资源税税率计算。

对既有国有林区又有集体林场的地区，其税率根据国有林区和集体林场产量的比重加权平均确定。

2．增值税减收额的确定。增值税按两个环节计算。

（1）原木初加工环节，包括对锯材和胶合板征收的增值税，按锯材、胶合板减产量和增值税率计算。

（2）锯材和板材再加工环节，包括对木地板、装饰板、家具等木制品征收的增值税，按各地初加工环节增值税的两倍推算。

增值税减收额计算公式为：

$$\text{某地区增值税减收额}=\left\{\left(\text{该地区全社会锯材产量}\times\text{该地区原木产量调减比例\%}\times\text{锯材平均单价}\times 17\%-\text{该地区加工锯材原木消耗量}\times\text{该地区原木平均单价}\times 10\%\right)+\left(\text{该地区胶合板产量}\times\text{该地区原木产量调减比例\%}\times\text{胶合板平均单价}\times\text{胶合板单位销售收入交纳增值税比例}\right)\right\}\times\text{影响地方的比例\%}\times 3\text{倍}$$

其中，全社会锯材、胶合板产量以国家林业局统计数为依据；锯材、胶合板单价采用实施天然林保护工程前一年平均价格，按各地林业企业财务决算报表数计算；胶合板单位销售收入交纳增值税的比例，按胶合板主要产

地吉林、黑龙江、四川和云南等地区的平均数计算；影响地方的比例指影响地方 25%和 1：0.3 税收返还部分，两项合计为 41%。

3. 营业税减收额的确定。营业税主要包括对林业企业运输、装卸原木征收的营业税和对非林业企业从事木材运输征收的营业税。主要根据各地木材减伐量和每立方米交纳营业税数额确定。其中，各地每立方米交纳营业税数额参照 1997 年（山西、湖北、河南、宁夏四省参照 1999 年）林业企业财务报表数核定。营业税减收额计算公式为：

$$\frac{\text{某地区营业}}{\text{税减收额}}=\text{该地区木材减产量}\times\frac{\text{核定的该地区每立}}{\text{方米交纳营业税额}}$$

4. 企业所得税减收额的确定。企业所得税指林业企业、木材加工企业等上交的所得税和利润。由于各地情况千差万别，所得税减收难以设计出统一的计算公式，因此，所得税减收额按各地上报数（或按国家林业局提供数）计算。

5. 城建税和教育费附加减收额的确定。城建税根据企业所在地不同，分别按消费税、增值税和营业税等流转税的 7%、5%和 1%等税率征收。参照各地上报的城建税平均税率情况，确定城建税税率为流转税额的 5%。教育费附加按流转税的 3%征收。城建税、教育费附加等减收计算公式为：

$$\frac{\text{某地区城建税和}}{\text{教育费附加减收额}}=\frac{\text{该地区增值税和}}{\text{营业税的减收额}}\times 8\%$$

6. 地方其他相关收入减收额的确定。其他相关收入减收主要是指由于木材减产引起的与林业生产相关行业减收，如林业机械、林区用电等。各地上报的相关收入减收额约占直接减收额的 8%，以此确定各地其他相关行业减收额。计算公式为：

$$\frac{\text{某地区相关}}{\text{行业减收额}}=\frac{\text{该地区原木特产税、增值税、营业}}{\text{税、企业所得税和城建税等减收额}}\times 8\%$$

二、缉私缉毒罚没收支的转移支付

为了依法严厉打击走私贩毒犯罪活动，提高案件的查获率，需要规范缉私罚没收入缴库办法，保障缉私缉毒办案业务需要，严格缉私缉毒办案

支出管理，1999 年我国推行缉私缉毒办案收支以及缉私罚没收入转移支付。

缉私缉毒办案采取联合缉私、统一处理的原则，海关、公安、工商行政管理等执法部门联手打击各类走私犯罪活动，公安、工商行政管理等部门查获的走私货物、物品一律移交海关，由海关处理。

（一）缉私缉毒办案的收入管理

1. 税收管理。各级海关应按 30％的综合税率，从没收的各类走私货物、物品的变价款和追缴的私货价款中，补征进口关税和进口货物增值税，其中，13％以关税科目入库，17％以进口货物增值税科目入库。

2. 非税收入的管理。海关、公安和工商行政管理等执法部门的缉私罚款，按国家规定实行处罚决定与罚款收缴分离的，一律由被处罚人缴至执法单位委托的罚款代收机构。

执法人员当场收缴的罚款应当及时上缴单位财务管理部门，不得私存私放；单位财务部门应在收款后 2 日内（节假日顺延）上缴罚款代收机构。

缉私中没收的各种违法所得和非法款项，由被处罚人缴至罚款代收机构。被处罚人到代收机构缴款有困难的，可由海关、公安、工商行政管理等执法部门直接收缴，执法部门对直接收缴的款项应于收到款项后 2 日内（节假日顺延）上缴委托的罚款代收机构。

除违禁品，金银、外币、文物等国家专管或专营的不允许流通的物品以及国家指定销售部门销售的物品外，对国家法律、法规允许流通的各类走私货物、物品，在案件结案之日起 15 日内，由财政部驻各地财政监察专员办事机构和各地海关依照《中华人民共和国拍卖法》的规定，共同委托当地政府指定的拍卖行公开拍卖，不得交由其他商业渠道作价收购；当地没有专设拍卖行的，委托当地政府指定的公物处理单位按拍卖程序处理。

委托拍卖或处理走私货物、物品的变价款，由拍卖机构或货物、物品处理单位缴至海关委托的罚款代收机构，由代收机构上缴国库，海关不得收取变价款。

3. 缉私缉毒办案的收入归属于中央财政。补缴税款后的走私货物、物品的变价收入，追缴的私货价款，以及海关、公安和工商行政管理等执法部门处理走私案件对单位和个人处以的罚款、没收的违法所得和非法款

项等，全部上缴中央财政，任何单位和个人不得截留、挪用和坐支。

补征的税款和缉私罚没收入，按下列规定办理缴库手续：一是补征的税款由代收机构根据海关填开的“海关专用缴款书”，就地缴入中央金库。二是缉私罚没收入，由代收机构填写一般缴款书，就地缴入中央金库。三是上缴中央财政的缉私罚没收入由中央财政核拨给有关部门用于禁毒缉私，以及转移给地方财政。

（二）缉私办案经费开支的管理

1. 缉私缉毒办案经费的开支范围。

（1）缉私办案经费的开支范围。缉私办案经费的开支范围包括缉私办案方面的经常性支出和专项支出。经常性支出包括海关、公安、工商行政管理部门自身的缉私办案费，支付案件移交单位和协办单位的办案费、奖金，走私货物的运输、仓储、整理等费用，举报人奖金等；专项支出包括专用技术设备、缉私车船、武器装备的购置，专用码头、缉毒犬基地等方面的建设等。

（2）缉毒办案经费的开支范围。缉毒办案经费的开支范围包括公安部门自身的缉毒办案、情报调研、干部培训经费和禁毒宣传费，支付缉毒案件协办单位的办案费，举报人奖金以及缉毒装备购置费、县（区）基层戒毒所的装备设施和正常维修费等。

2. 缉私缉毒办案经费的开支范围。一是对缉私和缉毒办案以及协助办案有功的单位和人员给予奖励的经费在缉私和缉毒办案经费中开支；二是对财政安排的缉私缉毒经费，各级海关、公安、工商行政管理部门要切实加强支出管理，严格支出范围，控制支出规模，不得开支与缉私和缉毒办案工作无关的项目，坚决做到专款专用，严禁挪作他用；三是海关处理走私案件的暂扣款，由海关暂时保管，案件结案后应上缴国库的，海关应按规定上缴。暂扣货物、物品因特殊原因应及时变价处理的，海关可变价处理，但须报财政部驻当地财政监察专员办事机构备案，处理货物、物品的变价收入由海关暂时保管，案件结案后应上缴国库的，海关按规定上缴。

（三）缉私罚没收入转移支付资金的分配

1. 缉私罚没收入的资金分配比例和转移支付的原则。各地上缴中央财政的缉私罚没收入，8%由中央财政核拨给公安部，公安部用于补助毒品走私和贩毒严重的地区开展禁毒缉毒工作。其余部分，50%由中央财政

核拨给海关总署，作为各级海关以及向海关移交走私案件的公安（含公安边防部队）、工商行政管理等有关执法部门的缉私办案费；50%由中央财政采用转移支付办法，返还省级（含计划单列市）财政；省级财政部门在收到中央返还的缉私罚没收入后，将其中一部分（最高不超过30%）专门用于调剂各地的缉私经费，其余部分应转拨至案发地当地财政，当地财政应主要用于公安（含公安边防部队）、工商行政管理、海关等执法部门的缉私办案经费。

为了充分调动各地配合打击走私贩毒的积极性，中央应返还各地的缉私罚没收入，按收入来源地的原则返还，暂不在地区之间进行调剂。同时，为了体现对全省统一部署和协调打击走私贩毒工作的支持，中央财政从返还计划单列市的缉私罚没收入中集中10%，补助给其所在省。

2. 缉私罚没收入转移支付资金分配的计算公式。按照分配原则和有关比例，缉私罚没收入转移支付公式分别为：

$$\begin{matrix}\text{某计划单列市应获}\\ \text{中央财政返还数}\end{matrix} = \begin{matrix}\text{该市缉私罚没}\\ \text{收入实际入库数}\end{matrix} \times (1-8\%) \times 50\% \times 90\%$$

$$\begin{matrix}\text{某有计划单列市的省}\\ \text{应获中央财政返还数}\end{matrix} = \begin{matrix}\text{该省缉私罚没收入实际}\\ \text{入库数（不含计划单列市）}\end{matrix} \times (1-8\%) \times 50\% + \begin{matrix}\text{该省所辖计划单}\\ \text{列市缉私罚没收}\\ \text{入实际入库数}\end{matrix} \times (1-8\%) \times 50\% \times 10\%$$

$$\begin{matrix}\text{某无计划单列市的省（自治区、}\\ \text{直辖市）应获中央财政返还数}\end{matrix} = \begin{matrix}\text{该省（自治区、直}\\ \text{辖市）缉私罚没}\\ \text{收入实际入库数}\end{matrix} \times (1-8\%) \times 50\%$$

3. 资金拨付和管理要求。财政部按季下发文件，明确上一季度中央返还地方的缉私罚没收入数，相应增加中央对地方的拨款。

省级（含计划单列市）财政在收到中央财政拨付的缉私罚没转移支付资金后，集中30%专门用于调剂各地的缉私经费，其余部分按照缉私部门查获移交的罚没收入占缉私罚没收入总额的比重，安排到海关、公安、边防、工商行政管理等执法部门。对中央管理的海关和边防部队及省级管理的工商行政管理部门，由省级财政直接向这些部门（海关是指直属海关）拨款，并由这些部门将资金拨至案发地缉私办案单位；对分级管理的公安部门，由省级财政会同省级公安部门将资金拨至案发地财政部门，

由案发地财政部门及时拨付给缉私办案的公安部门。

为了不影响办案单位的资金使用，在中央拨付的转移支付资金尚未到达前，地方各级财政部门应参照本地缉私罚没收入实际入库数和转移支付公式计算中央预计返还数，按一定比例向缉私办案部门预拨款，待中央转移支付资金到达后再补足。

各级财政部门和海关、公安、边防、工商等执法部门要切实加强对缉私罚没收入专项资金的管理和监督，保证此项资金及时到位和专款专用，提高资金使用效率。年度终了，除公安部门向同级财政报送决算外，海关、边防、工商等部门要向省级财政报送缉私专项经费支出决算。

[本章提要]

财政转移支付制度是政府间财力单方面转移的制度体系。转移支付制度的成因：一是调节财政纵向和横向平衡，实现全国各地公共服务水平的均等化；二是消除公共产品的外溢性；三是实现中央政府的调控意图。

转移支付模式按照转移方向分为纵向转移支付和横向转移支付两种。转移支付由多种形式构成，通常采取公式化转移、成本补偿性补助和专项补助等补助金制度和税收分享制度；从资金用途看，转移支付分为无条件拨款和有条件拨款两类，通常均衡拨款是核心。

我国广义的转移支付体系具体包括税收返还、体制补助或上解、年终结算补助或上解、专项转移、公式化的转移支付制度等 5 种形式；总体上是“分级包干”体制和分税制中提出的转移支付的混合体。

1995 年后，以因素法为基础计算标准收支的过渡性转移支付，属于一般性财力均衡拨款。其特点：一是不调整地方既得利益，中央从收入增量中拿出一部分资金用于过渡期财政转移；二是力求公平、公正，“过渡”的特点较明显；三是突出重点，体现对民族地区的照顾。

[关键词]

一般性转移支付，标准收支，专项转移支付

[思考与练习题]

1. 财政转移支付制度的含义和成因。

2. 转移支付模式有哪两种？
3. 转移支付的方式及其功效。
4. 我国转移支付体系由哪些形式构成？
5. 政府之间的财政转移可分为哪几类？
6. 我国一般性转移的特点。
7. 我国一般性转移中标准收入的确定方法。
8. 我国一般性转移中标准支出的确定方法。
9. 我国一般性转移中标准财政供养人员的确定方法。
10. 我国一般性转移中对客观因素的选择方法。
11. 我国政策性转移的确定方法。
12. 我国的专项财政转移包括哪些项目内容？
13. 农村税费改革设计的公式化转移支付额如何确定？
14. 缉私罚没收入转移支付的分配方法。
15. 天然林保护减收转移支付的确定方法。

第十章 国家决算的编制与管理

第一节 国家决算的部署

一、国家决算的意义

国家决算是按照法定程序编制、用以反映国家年度预算执行结果的报告，由决算报表和文字说明两部分构成。

（一）国家决算体系

我国国家决算按统一的决算体系逐级汇编而成，包括中央级决算和地方总决算。凡是编制预算的地区、部门、单位都要编制决算。行政单位决算由执行单位预算的国家机关编制；事业单位决算由执行单位预算的事业单位编制；企业财务决算由国有企业单位编制；基本建设财务决算由基本建设单位编制。参加组织预算执行，经办预算资金收纳和

拨款的机构，如国家金库、税务部门、企业利润监缴机关、中国建设银行、中国农业银行等也要编制年报和决算。各级财政部门还要编制预算外收支决算。这些机构、单位和部门编制的各种年报或决算都是各级总决算和国家决算的组成部分。

由于各个方面的原因，国家预算执行的结果与预算不可能完全一致。国家预算执行情况如何，是否完成收支任务，收支是否平衡，只有通过决算才能准确地反映出来。

（二）国家决算的功效

1. 国家决算是国家政治经济活动在财政上的集中反映。国家决算体现着一年政府活动的范围和方向，通过国家决算的编制可以掌握国家预算和国民经济计划的实际情况，了解党和国家有关方针政策的贯彻执行情况以及年度内国家财政资金活动的范围的流向，便于了解政府在年度中所致力的重要工作，了解政治经济与财政的关系；同时，决算最终由人代会审查，体现了社会主义的民主，便于民众了解预算与决算。

2. 国家决算反映国家预算执行的结果。国家决算收入反映年度国家预算收入的总规模、收入来源和收入构成，体现国家集中资金的程度和国家资金积累水平；国家决算支出反映年度国家预算支出的总规模、支出方向、支出构成，以及各种重要比例关系，体现国家经济建设和社会事业发展的规模和速度；决算中的有关基本数字体现着各项事业发展的速度和取得的成果。

3. 国家决算是制定国家财经政策的基本资料。通过决算的编制和分析，可以从资金积累和资金分配的角度总结一年来各项经济活动在贯彻执行党和国家的方针、政策方面的情况，为国家领导机关研究经济问题，决定经济政策提供资料。

4. 国家决算是系统整理和积累财政统计资料的主要来源。通过国家决算的编制可以系统地整理反映预算执行的最终实际数字，通过对决算资料的分析总结一年来预算编制、执行、管理、平衡预算收支、资金效果和财政监督等方面的经验教训，提出改进意见和措施，为提高下年度的预算管理工作水平创造条件并为制定下年度预算收支控制指标提供数字基础。

综上所述，编制决算是一项事业性和政策性很强的工作，是各级政府向人民报账，总结预算执行效果和经验，总结财政预算管理规律的大事。

因此，从中央到地方，各地区、各部门、各企业、各事业及行政单位都应该重视决算的编制工作，年度终了，都要按国家的规定，正确、完整、及时地编制决算。

二、编制国家决算前的财政工作组织

（一）拟定决算编报办法

为了提高决算质量，保证全国决算数字口径的统一，每年第四季度财政部要在认真总结上年决算编审工作经验的基础上，根据当年预算执行情况、财政经济政策、国家财政预算管理体制和制度、企业财务管理体制确定决算编审办法，提出编制本年度决算的基本要求和具体办法，以通知的形式，向中央各主管部门和省（市、区）下达，并逐级补充，作为编制年终决算的指导性文件。决算编审办法一般包括以下内容：

1. 指明决算编审重点和原则。每年决算编审办法提出的重点和原则各有侧重。一般来说，中央与地方之间的收入分成、上解、补助以及借垫款项等结算办法，地方预算结余处理，允许结转下年继续使用的支出项目，以及其他需要明确规定的具体问题等，在编报办法中都有明确的规定。

2. 提出完成预算的措施和审查决算的要求。根据国家财政方针、政策和当年财政、经济形势，提出增收节支、完成预算任务的具体措施，将应收的各项收入及时足额地收上来。根据预算、财务管理制度，提出审查企业、事业、行政和建设单位财务决算和总决算的要求。

3. 明确决算编报方法和有关问题的处理原则。除对上述经常性或常规性的有关问题，提出有关处理意见外，还要根据各年预算执行的不同情况，做出具体规定。

4. 确定报送决算的期限、份数。各省（市、区）总决算一般要求在年度终了后三个月内，以一式五份报送财政部。中央主管部门的汇总单位决算在年度终了后三个月内以一式二份报送财政部。中央主管部门所属单位决算、各省（市、区）本级的单位决算以及所属市（州）、县（市）总决算的报送期限、份数，在保证及时汇总上报的原则下，可自行规定。财政部在拟定和颁发国家决算编报办法的同时，还要颁发国有企业财务决算和基本建设财务决算的具体编报办法，作为国家决算编报办法的具体补充

文件，逐级下达执行。国家金库和税务总局也要分别颁发编制国库年报和税收年报的具体补充文件。除以书面形式下达编制决算的具体规定外，各地区、各主管部门还可通过召开会议，结合本地区、本部门的具体情况，部署、讨论、研究有关编制决算的组织领导、工作步骤、编审方法等问题，以确保编制决算工作的顺利进行。

（二）修订和颁发决算表格

每年第四季度，财政部在制发决算编审办法的同时，还应制发各种决算的统一表格。决算表格是编制决算的工具，主要反映国家决算收支数字。通常，国家决算表格每年要修订一次，财政部在拟定和下达决算编审工作规定的同时，修订和颁发决算表格。

制定决算表格的原则：一要有利于总结全年的预算执行情况，并兼顾下年预算设计和预算管理的需要；二要有利于保持决算表格的稳定，一般要在上年决算表格基础上进行修订，保持决算表格的项目、内容和格式的统一，保证国家决算的统一编制；三要在满足工作发展需要的同时，做到简便易行。

决算表格按照预算财务系统可划分为财政总决算表格、事业行政单位决算表格、企业财务决算表格和基本建设财务决算表格。国家决算表格按使用范围划分为两种：一是各级财政部门使用的总决算表格；二是各级主管部门和所属单位预算机关使用的单位决算表格。决算表格按反映的主要内容，包括决算收支表和资产负债表，反映全年预算收支执行结果和预算资金活动结果的会计数字表，根据总预算或单位预算会计账簿编制。

预算外收支决算表要随同总决算或单位决算一并上报。此外，国库年报、税收年报等也是国家决算表的组成部分，应按各系统的要求上报。

三、年终清理和结算

（一）年终清理

年终清理是指各级财政部门和行政事业单位、企业单位、基本建设单位，在年终对预算收支、会计账目、财产物资进行的全面核对和清查。它是搞好年度决算编制工作的重要条件。

各级财政部门和主管部门在收到国家决算编制的通知后，除将通知按

隶属关系下达外，便着手进行年终清理。

年终清理的内容主要包括：核对年度预算收支数字、清理本年预算应收应支、结清预算拨借款、清理往来款项、清查财产物资、进行决算收支数字的对账工作。

为了保证各项决算收入数字的准确性，年终后，各级财政部门、企业利润监缴机关、国家金库，要会同预算缴款单位将决算收入数字共同核对一致，填制对账单办理签证后，分别按系统上报；各级财政部门要会同主管部门、用款单位和开户银行，把决算支出数字共同核对一致，按照规定的程序逐级进行年终对账签证，要保证各级财政总预算、企业财务决算、行政单位决算、事业单位决算、基本建设财务决算、国库年报、税收年报等有关决算收支数字衔接一致。

在我国采用历年制预算年度情况下，反映总预算执行情况及结果的会计结账基础采用收付实现制，各级财政决算收入以当年 12 月 31 日缴入基层国库的预算收入数列报；财政决算支出数以 12 月 31 日向各基层单位拨款数列报。

（二）年终结算

年终结算指各级财政在年终清理的基础上，结清上下级财政总预算之间的预算调拨收支和往来款项。我国目前中央与地方财政部门的年终结算事项主要包括：

1. 税收返还的结算。按分税制实施要求，中央对地方的税收返还以 1993 年地方净上划中央的数额为基数。1994 年以后，税收返还额在 1993 年基数的基础上逐年递增，递增按各地增值税和消费税增长率的 1∶0.3 系数确定，即上述“两税”全国平均每增长 1%，中央财政对地方的税收返还增长 0.3%；若 1994 年以后中央净上划收入达不到 1993 年基数，则相应扣减税收返还数额。为了调动地方政府积极性，1994 年 8 月，中央财政对地方税收返还额的递增率改为按本地区增值税和消费税增长率的 1∶0.3 系数确定。结算公式为：

$$\begin{aligned}\begin{matrix}n\text{年中央对地方}\\\text{的税收返还数额}\end{matrix} &= \begin{matrix}(n-1)\text{年中央对地}\\\text{方的税收返还数额}\end{matrix}\\ &\quad\times\frac{n\text{年“两税”完成数}-(n-1)\text{年“两税”完成数}}{(n-1)\text{年“两税”完成数}}\times 0.3\end{aligned}$$

“两税”完成数包括国内增值税，国内消费税，税收、财务、物价大

检查查处消费税违纪收入补交入库，清理中央烟、酒专项收入。

2. 体制结算。一是体制上解结算。这是指按原财政包干体制确定的有关地区，应上解中央的那部分数额的结算。二是体制补助结算。这是指按原包干体制确定的中央补助有关地区的数额的结算。

3. 定额结算。外贸出口退税专项上解、办案费用补助改列支出、地方经贸行政人员经费、港澳台和外商投资企业所得税、价格补贴由收入改列支出等结算事项，其上解数和补助数相抵，最后确定一个定额，由地方财政专项上解中央财政。

4. 单项结算。包括专项拨款和预算划转等。专项拨款包括：一是农业税减免的结算，经财政部批准减免的农业税，其影响地方的收入部分，由中央财政给予补助，年终单独结算；二是经济技术开发区新增收入返还的结算，开发区上交中央的新增收入包括随原体制上解的部分和实行分税制后中央集中的增量部分；三是返还地方柴油消费税的结算，为了鼓励企业多生产柴油，对柴油消费税按实际销售量以每吨 30 元返还给地方炼油厂；四是出口免抵退税的结算，对有进出口经营权的生产企业自营（委托）出口货物实行“免、抵、退”税办法后涉及的出口免抵退税款的结算。预算划转的结算指企事业单位预算划转后影响中央（或地方）收入部分，年终结算时由地方上解中央（或中央补助地方）。

5. 政策结算。对国家重大财经措施引起中央与地方财政资金转移，对收支基数影响较大，但事先不能确定结算数额的，可按年终实际数字进行单独结算。

6. 其他结算。包括股份制试点企业所得税结算、联营企业所得税结算、保险企业所得税结算、矿产资源补偿费结算、“两金”超收分成结算、地方检查中央单位补交收入分成结算等结算事项。如：地方大检查办公室组织查出本行政区域内的中央单位和地方股份制银行、非银行金融企业已缴入中央财政的违法违纪款项，查出已缴中央财政的消费税及其罚款和滞纳金，地方财政可按比例分成，对此地方分成所得收入，年终由中央财政返还，纳入地方财政预算。地方审计机关（审计署特派员办事处除外）凡根据审计署的授权，审计中央在地方的企业事业单位查出的违纪金额，经审核后中央财政按实际入库数给予地方财政分成，年终单独结算。

第二节 财政拨款结余资金的管理

一、加强财政拨款结余资金管理的成因

（一）财政拨款结余资金的特点：合理性和弊端并存

近年来，随着部门预算改革、国库集中支付和政府采购范围不断扩大，“收支两条线”改革，以及政府收支分类改革和绩效考评试点等各项改革措施的不断深入，政府预算管理的科学性、规范性不断提高，公共财政框架逐步建立。部门财政拨款结余（结转）越来越多，财政拨款结余资金的特点是规模大，涉及的部门面广，结余的科目集中，项目支出结余多。但由于有关制度不够完善配套，管理薄弱；部门财政拨款结余资金量经过多年积累越积越大，部门预算财政拨款结余资金规模较大的问题逐渐显现出来。

1. 资金使用效率低。存在许多不合理甚至虚假现象，大量预算资金当年不能形成实际支出，有些更是长期沉淀，直接影响了财政资金的使用效率。加强对部门结余资金的管理，抑制结余资金在部门的沉淀，有利于提高财政资金的使用效率和效益，充分发挥财政资金使用的有效性。

2. 影响部门预算的完备性。目前，在编制部门预算时，财政对部门上年预算的项目执行情况，项目结余资金中有多少要结转到当年使用，并不十分清楚。部门上年累计结余资金未纳入当年部门预算予以安排，这不但导致财政资金大量闲置，也影响部门预算的真实完整。通过加强对结余资金的管理，在编制部门预算阶段，将部门结余资金与当年财政拨款统筹考虑，安排有关支出预算，有利于完善当前的部门预算制度，提高预算编制的准确性。

3. 滥用结余资金。结余资金随着长时间的累积，数额越来越大，情况也越来越复杂，管理难度加大，由于结余资金管理在制度建设上的不到位，造成了结余资金使用和管理中随意性较大，相应的制度保障没有跟上，一些部门在结余资金的管理和使用上经常形成审计问题。

（二）结余资金形成的原因

1. 制度的原因。现行的《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》

和一些专项资金管理办法均明确规定行政事业单位实行“超支不补，结余留用”的预算管理体制，这是形成部门大量结余资金在制度上的根本原因。

2. 管理的原因。有的部门通过加强管理，严格控制支出，节约资金的使用，形成了一部分结余。另外，在实行集中支付、政府采购等改革后，对支出运行的监督力度加大，从制度上解决了财政资金被截留、挤占、挪用、浪费等问题，这也是部门结余资金形成的一个重要原因。

3. 预算调整的原因。主要是有预算分配权的部门年初预算到位率低，相当一部分项目支出计划和预算要到年中甚至年底才能下达，来不及执行，形成结余；同时，也有一些因预算调整指标下达时间较晚而形成结余的因素。

4. 其他方面的原因。如一些一级预算单位未能将财政拨款及时下拨到二级预算单位；一些部门在年终结算前未能按照现行财务会计制度有关规定认真清理预算往来款项，而是采取挂暂付款做往来账处理。这些都虚增了一部分结余资金。

因此，部门年度预算执行结束后，每年有一定比例结余资金原本是正常的，如未完工项目资金形成的结转、节约支出形成的结余等。但存在大量的结余资金，不利于提高财政资金使用的有效性，造成公共财政资源的浪费。同时，也影响部门预算的完整，不利于深化部门预算改革。

（三）强化财政拨款结余资金管理的原则

为了规范结余资金的管理，引导部门加强预算管理，增强预算约束力，规范结余资金管理，减少结余资金的沉淀，优化财政资源配置，提高财政资金的使用效率，抑制结余资金大量产生，实现部门预算深化改革的目标。制度设计上主要遵循了以下原则：

1. 依法管理，完善制度。规范结余资金的管理要求是在现行有关法律法规、财务制度规定的基础上制定的，是对现行有关制度的完善，并不相抵触。如《行政单位财务规则》对行政单位结余规定“已完成项目的专项经费结余，报经主管预算单位或财政部门批准后，方可使用”；《事业单位财务规则》规定“专项资金按照国家规定结转下一年度继续使用”。

2. 统筹安排，提高效率。在安排部门预算时，将当年预算安排资金与以前年度结余资金统筹考虑，在预算执行中，需要追加预算支出的优先考虑用结余资金予以安排，从而减少结余资金沉淀，达到提高财政资金利

用效率的目标。

3. 划分类别，突出重点。在结余资金的管理中，根据不同的特征及管理要求，结余资金可区分为几种类型，对不同类型的结余资金，按照不同的规定要求，采取不同的管理方式。对基本支出结余和项目支出专项结余，采取审核备案管理；对项目支出净结余，采取审批管理；其中，重点是加强对部门净结余资金的管理。

二、财政拨款结余资金的管理

（一）财政拨款结余资金的含义

"财政拨款结余资金"是各级行政、事业单位在预算年度内，按照财政部批复的本部门预算，当年尚未支用的财政拨款资金，是单位财政拨款收入与财政拨款支出之间的余额。

根据不同的特征及管理需要，财政拨款结余资金主要以如下几种方式划分，见图10—1。

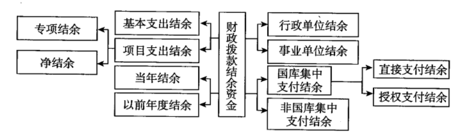


图10—1 财政拨款结余类型的划分

1. 按支出性质划分，财政拨款结余资金可分为基本支出结余和项目支出结余。项目支出的财政拨款结余资金按项目完成情况可分为项目支出专项结余和项目支出净结余。

2. 按批复时间划分，财政拨款结余资金可分为当年结余和以前年度结余。当年批复而未支用的结余，是当年结余；从预算批复到当前预算年度结束仍未支用的，是累计结余；累计结余剔除当年结余后，为以前年度结余。

3. 行政、事业单位和特定企业。财政拨款结余资金涵盖的范围包括行政、事业单位；同时，考虑到目前部门预算编制的实际情况，向财政报

送部门预决算的企业，也包含在规定管理的范围内。按支出单位的性质划分，财政拨款结余资金可分为行政单位结余和事业单位结余。财政拨款结余资金不包括预算外管理的资金，但预算外资金纳入预算管理形成的结余资金，统一列为财政拨款结余资金。

4. 按国库管理制度划分，财政拨款结余资金可分为国库集中支付结余和非国库集中支付结余，既包括实施国库集中支付后形成的结余，也包括国库集中支付前的结余。其中，国库集中支付部分又可按支付方式分为直接支付结余和授权支付结余。

（二）不同类型结余的管理方式

针对不同类型的财政拨款，结余资金应该采取不同的管理方式。

1. 基本支出结余的管理方式。基本支出结余按照单位性质分为行政单位基本支出结余和事业单位基本支出结余。一是行政单位支出结余可结转下年继续使用，主要用于零星增人增编等人员经费支出和日常经费支出。二是事业单位基本支出结余资金应为财政拨款预算和单位实际支出相抵后的余额。对事业单位财政拨款基本支出结余资金（不含实行预算外资金结余上缴办法的预算外资金结余），除专项资金按照国家规定结转下一年度继续使用外，可以按照国家有关规定提取职工福利基金，剩余部分作为事业基金用于弥补以后年度单位收支差额。事业单位基本支出结余可按照财政部有关规定结转下年使用，但事业单位在向部门或财政填报结余情况时，应按收支差额，填报年终结余分配前的账面财政拨款结余。结余经财政确认后，事业单位即可按规定对基本支出结余进行分配。

2. 项目支出专项结余的管理方式。项目支出专项结余的范围：一是项目当年已执行但尚未完成而形成的结余资金（包括项目需跨年度执行，但项目预算已一次性安排而形成的结余资金）；二是项目因故当年未执行，需要推迟到下年执行形成的结余资金。

项目支出专项结余实行财政审核备案管理。对项目当年已执行但尚未完成，以及项目因当年未执行需要推迟到下年执行而形成的专项结余资金，财政在每年年初对部门结余资金进行确认时，对上一年度的专项结余项目及资金数额进行确认，做备案管理。

财政拨款专项支出结余资金可以结转下年继续使用，但不得自行改变资金用途，如，“住房改革支出”等有规定支出用途的结余资金应按有关政策规定结转下年继续用于相关方面的支出。若需改变用途的，应按程序

报财政审核批准。

3. 项目支出净结余的管理方式。

（1）项目支出净结余的形成。一是项目当年已完成形成的结余资金；二是由于受政策变化、计划调整等因素的影响，项目中止或撤销形成的结余资金。

（2）财政拨款项目支出净结余是加强结余资金管理的重点，在预算中统筹安排或报财政批准后动用。项目支出净结余资金按照统筹安排，提高效率的管理原则，将净结余资金与其他资金统筹考虑用于安排部门支出。结余资金原则上仍由产生结余的单位使用，不上缴上级单位，但上级单位应加强管理，强调预算的统筹安排。安排动用净结余资金时，预算科目可以调整，但科目调整情况须随净结余资金安排动用申请，一同按规定报财政单独批准。

（3）对净结余资金的管理，在不同的阶段具体采取不同的方式。

一是在预算编制阶段，部门在编制本部门预算时应将结余资金与其他财政性资金予以统筹考虑，在此基础上编制下一年度部门预算。财政在审核部门上报的预算时，将按照部门预算编制“二上二下”规程，对部门上报的包括结余资金在内统筹安排的部门预算进行统一审核，并在“二下”时，将包括结余资金在内的部门预算统一批复部门。

二是在预算执行阶段，部门在当年预算之外需要增加项目支出的，应优先考虑用净结余资金予以安排，向财政提出追加项目支出预算申请，同时可提出用部门净结余资金安排的建议。财政在考虑追加部门项目预算时，原则上将优先考虑动用部门净结余资金安排需追加的项目支出。

在预算执行过程中，财政审核时如果认为部门以前年度专项结余资金会影响该部门当年已安排的有关项目预算的，可以对该部门年度预算作相应调整。即对同一个项目，当该项目以前年度预算资金尚未动用或者尚有结余，当年预算已经做了安排的情况下，财政将可以适当调减该项目当年预算，以提高资金使用效率，避免项目产生新的年度结余（见图 10—1）。

部门项目支出结余资金原则上不允许在未动用的情况下连续两年结转，这主要是针对项目因故当年未执行，需要推迟到下年执行形成的专项结余资金。否则，财政可将其视同净结余资金处理。

《基本建设财务管理规定》要求基本建设项目结余在归还贷款后，30%由建设单位留用，70%按投资来源归还投资方。为了不与此规定矛盾，强化财政拨款结余管理的范围中不涵盖基本建设项目结余。但为了全面反映部门结余资金情况，部门报送的结余资金也包括基本建设支出结

余；财政在确认结余时将基本建设支出作为专项结余处理。

三、财政拨款结余资金的管理程序和职责分工

对结余资金的管理，根据时间顺序可分为结余报送阶段、结余确认阶段、预算执行阶段和预算编制及批复阶段。以下分别对四个阶段的工作程序及职责分工情况进行说明。

（一）结余报送阶段

在预算年度结束后，部门应对本部门结余资金情况逐级汇总，并对形成结余的原因进行分析说明，于下年 3 月规定日期之前，将本部门《财政拨款结余资金情况表》（见表 10—1）和有关说明文件报送财政部部门管理机构和国库管理机构各一份，同时附软盘。部门在规定日之前报送的结余资金情况，必须与部门在报送决算报表中的结余资金数额情况一致。财政部组织编制了统一的财政拨款结余资金编报软件，以便各部门更好地完成结余资金情况的编报工作。

另外，由于要求的结余资金情况在数据口径、数据明细程度等方面存在不同，对国库集中支付形成的结余资金，部门还应在规定日之前向财政报送《财政国库管理制度实施单位年终预算结余资金申报核定表》。目前要求两张表分别报送，主要是考虑：一方面，部门结余资金情况比较复杂，既有实行国库集中支付制度前的结余，又有实行国库集中支付制度后的结余。国库集中支付结余资金的数额核算起来相对简单，而部门在实行国库集中支付制度前的结余，由于主要依靠部门进行统计并层层汇总，统计起来需要一个过程。另一方面，年度预算执行结束后，代理银行将上年度注销的财政授权支付额度余额逐月按比例予以恢复。国库集中支付结余尽早报送财政部，有利于加强对这部分结余资金的管理，保证额度恢复的准确性，同时也保证部门及时用款。因此，要求部门在年度预算执行结束后，先向财政部报送财政国库管理制度实施单位年终预算结余资金申报核定表，然后再随同决算报送财政拨款结余资金情况表。今后，随着国库集中支付制度的全面推开和结余资金管理的规范，将考虑将两次报表合并一次报送。

（二）结余确认阶段

财政负责对部门结余资金数额和项目完成情况进行审核确认，确认参见表 10—2，并于规定日期之前将审核意见以《财政部关于确认××部门

表 10—1

财政拨款结余资金情况表

2×××年

单位：万元

科目编号	科目名称（项目）	项目编号	项目单位	项目类型	预算批复年份	截至报告年底累计结余	上年										截至上年底累计结余		备注
							预算数	实际支出数							当年结余数		金额	项目支出结余类型	
								总计	当年财政拨款支出数	使用上年度以前结余					金额	其中：暂付款			
										合计	基本支出结余	项目支出结余							
												小计	专项结余	净结余					
	栏次	1	2	3	4	5	6	7=8+9	8	9=10+11	10	11=12+13	12	13	14=6−8	15	16=5+6−7	17	18
	基本建设类项目结余小计																		
	行政事业类项目结余小计																		
	其他类项目结余小计																		
	专项结余小计																		
	净结余小计																		
	合计																		

表 10—2　　财政拨款结余资金情况表确认表　　单位：万元

科目编号	科目名称/项目	项目编号	项目单位	项目类型	项目支出结余类型	累计结余					当年结余					备注
						合计	国库集中支付结余			非国库集中支付结余	合计	国库集中支付结余			非国库集中支付结余	
							小计	直接支付	授权支付			小计	直接支付	授权支付		
	基本支出															
	人员经费															
	公用经费															
	项目支出															
	项目 1															
	*															
	*															
	基本支出小计															
	人员经费															
	公用经费															
	项目支出小计															
	基本建设类项目结余															
	行政事业类和其他类项目结余															
	其中：专项结余															
	净结余															
	合计															

××年财政拨款结余资金的通知》的形式通知部门，对各部门结余资金情况统一进行确认，其中包含对国库集中支付结余资金情况的确认。

（三）预算执行阶段

在预算执行阶段，部门在年初批复的预算之外，需要动用净结余资金安排新增项目支出的，应向财政部部门管理司提出正式申请，经财政部批复同意后，即可动用相关净结余资金。财政部负责对部门提出动用净结余资金的申请进行审核，并将审核意见通知部门，同时，对部门提出的非动用净结余资金的追加支出申请，财政部将根据掌握的部门净结余资金情况，建议部门优先考虑动用部门净结余资金予以安排。

（四）预算编制及批复阶段

在编制预算时，部门应将拟申请的财政资金与部门净结余资金予以统筹考虑，在此基础上编制部门的年度预算。在向财政部报送的部门预算中应列明安排动用净结余资金的情况，并在报送的预算说明中对动用安排净结余资金情况进行说明。

财政部负责对部门报送的部门预算进行审核，包括其中安排动用的净结余资金部分。在“二下”时，财政部将包括同意部门安排动用的净结余资金在内的部门预算统一批复到部门。

第三节　公共财政支出的绩效评价

一、财政支出的绩效评价机制

（一）绩效评价的意义

财政支出的绩效评价是政府、财政部门、主管部门、单位运用科学、规范的评价方法，按照统一的评价标准和原则，对财政支出行为及绩效客观、公正的衡量、比较和综合评判的管理行为。绩效评估机制是加强财政管理、提高财政资金使用效益的重要手段，也是财政衡量各项公共支出效果、实现以结果为导向、以效益为中心的有效方法，并且成为控制和管理公共支出的各项制度贯彻实施的落脚点。通常，实施公共支出绩效评估需要建立如下机制：

1. 建立专门的财政支出绩效评价管理工作机构，增强绩效评价工作

的独立性和权威性。

2. 积极探索，分步实施，逐步建立健全财政支出绩效评价的制度体系。

（1）公共支出绩效评价指标体系。这是整个评价体系的核心部分，在设计评价指标时，既要考虑经济指标，还要考虑社会指标。

（2）公共支出绩效评价标准体系。这是评价工作的标杆和准绳，它直接决定了评价结果是否客观公正。评价标准应该以国家法规、政策为依据，按照兼顾公平与效率、通用可比、易于操作、普遍使用与差别对待等原则来设计。

（3）公共支出信息采集体系。对公共支出效益的评价，需要充分掌握各个部门、各种类型投入产出方面的信息。利用先进的信息处理技术建立起公共支出绩效评价的信息数据库，为评价工作提供关键的技术支持。

3. 绩效评价结果的运用。在绩效评价结果的运用上需要建立正确的激励机制，将各部门的预算与其工作绩效挂钩。一般而言，为了增强评价结果的约束力应该加大对评价结果的运用，但另一方面，对绩效评价结果的运用需要防止“逆向选择”。

（二）绩效考评和绩效预算

绩效考评与绩效预算在理念和操作上都是有很大的区别的。我国财政体制进行了一系列的重大改革，但一些深层次问题没有得到解决，公共支出的效率和有效性没有得到根本性提高，其关键原因在于重投入、轻产出，重分配、轻管理。按国际预算改革的演变路径，从长远目标来看，深化部门预算改革的方向是实行绩效预算。但我国公共支出管理还存在很多局限性，难以一步到位推行绩效预算，只能先从加强投入管理和绩效考评入手，为将来实行绩效预算夯实基础。

绩效预算就是指将投入与成效相联系的预算编制系统。根据我国公共财政建设和部门预算改革的实际情况，借鉴国外先进经验，我国建立公共支出绩效考评制度的基本思路是：按照公共财政改革的总体部署和要求，把绩效管理理念与方法引入到财政支出管理中，按照统一规划、分步实施的原则，逐步建立起与公共财政相适应、以提高政府管理效率和财政资金使用效益为核心、以实现绩效预算为目标的科学、规范的公共支出绩效考评制度体系，为远期引入绩效预算探索道路。

（三）绩效考评的特征

1. 战略先导性。绩效考评必须具有目标性，因此，绩效考评必须与发展战略相联系，并以发展的战略规划为先导。据此，我国实行绩效预算大体可划分为如下步骤：根据总战略制定各部门发展战略——各部门年度计划——年度绩效计划指标——年度终了时对实际绩效进行评估——根据绩效完成情况调整下年度预算——利用部门预算的良好基础实行并逐步完善绩效预算。

2. 科学合理性。科学合理性体现在应该用绩效—成本分析法制定项目计划，绩效指标的确定采取内外结合、由易到难的办法，通过专家讨论和听取民众代表的意见两个渠道，形成科学合理的绩效指标。

3. 协调配合性。由于公共支出绩效评价工作涉及支出前的预算、资金运用过程中的监督、资金运用后的绩效评价以及绩效评价结果的运用等环节和过程，是一个系统工程，需要财政、统计、审计、人事、监察等部门的配合和协作。对此，可以绩效审计带动绩效预算的实行，支出审计工作不仅需要进行合规审计，还应审计是否取得了应有的效益。

二、绩效考评的管理体制

（一）绩效考评的职责分工：部门的主体地位

按照职责分工，预算编制和执行的职责是在各部门，财政的职责只是编制总预算，对于各部门预算，财政部门只是担负协调预算编制，监督预算执行的职责，而不是代替部门编制预算，执行预算。财政规定了“统一领导”的绩效考评原则，即绩效考评工作由财政部统一领导，各部门具体组织实施。赋予各部门预算编制和执行自主权后，需要加强外部审计监督，建立预算绩效考评体系。

财政的职责定位是负责制定统一的绩效考评规章制度，指导、监督、检查部门的绩效考评工作，并视情况对部门的绩效考评结果进行检查。在绩效考评过程中，财政的主要作用是制定制度、政策指导和督促检查。财政负责制定统一的绩效考评办法，督促部门切实开展绩效考评工作，确保不同部门同类支出项目的绩效考评具有可比性，并将其他部门绩效考评的成功经验推广给各部门；对部门的绩效考评结果进行检查，确保绩效考评结果的公正性。

部门负责组织实施本部门的绩效考评工作，其理由如下：一是绩效考评的目的和重点在于提高部门财政资金使用效率，合理配置财政资源。由于信息的不对称，相对于财政而言，主管部门更加了解本部门及下属单位的实际情况，为充分调动部门的积极性，把组织实施主体规定为部门。二是如果由财政部具体组织实施绩效考评工作，在绩效考评工作全面推开后，工作量将会非常大，财政各分管机构将难以承担。但以部门为主体可能会影响绩效考评的公正、客观性。

（二）绩效考评的工作程序

绩效目标的确立程序：对确定的绩效考评对象，部门应在向财政编报“二上”预算时，对绩效目标做出规定；根据财政“二下”批复的预算，部门对绩效目标做出调整的，应报财政备案。

年度考评一般在预算年度结束后组织实施。绩效考评时间的确定：一是确定考评对象的时间。确定考评对象的时间应在财政部向部门下达“一下”控制数之前；下达考评通知的时间应在财政部批复“二下”预算之后，本财政年度结束之前。二是重大跨年度支出项目的考评方法。对那些短期很难见效的重大跨年度支出项目，可以不进行年度考评，可以按照项目完成情况，实施几年一次的阶段性考评。绩效考评工作程序一般分为准备、实施、撰写和提交绩效考评报告三个阶段（见图 10—2）。绩效考评工作流程，一是下达考评通知问题。如果考评对象是部门本级，则由部门向部门有关机构下达考评通知；如果考评对象是下级预算单位，则由部门向下级预算单位下达考评通知。二是部门必须向考评机构提交绩效报告。如果考评对象是部门本级，则由本级填写绩效报告；如果考评对象是所属单位，则由所属单位填写绩效报告后，再由部门统一提交给考评机构。三是绩效考评报告要在规定时间内提交，具体时间由部门和考评机构在协议中商定。

重大项目的绩效考评原则上应聘请具有相应资质的外部专家或中介机构进行，中介机构的聘请应通过招投标方式产生；一般性项目可以由本部门内部相关业务人员进行，允许内部人员参与考评主要是从降低成本的角度考虑，金额较小或不太重要的项目尽量交由内部人员考评。

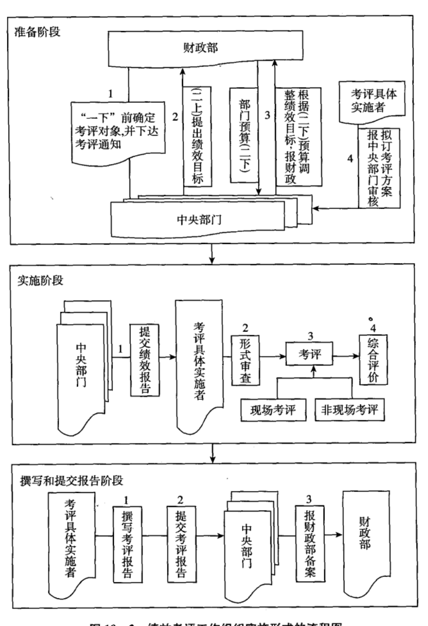


图 10—2 绩效考评工作组织实施形式的流程图

三、绩效考评的适用范围

（一）绩效考评的资金范围

目前，我国绩效考评的范围被界定为纳入部门预算管理的资金。部门是指与财政部直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、军队（含武警部队）、政党组织、事业单位和社会团体以及一些编报部门预算的企业。

部门预算编制单位进行绩效考评的资金范围定得较宽，包括部门预算批复表里的所有资金，既包括当年的财政拨款、预算外资金等财政资金，也包括部门事业收入、经营收入等其他资金。因为，一是部门安排支出时，资金来源可能既包括财政资金，也包括其他性质的资金，财政资金和其他性质的资金产生了共同的产出或结果。如果只对财政资金进行绩效考评，则必须在共同的产出或结果中分清哪些是财政资金产生的，哪些是其他性质的资金产生的，事实上这是不可能的。二是对于部门而言，不管是财政资金还是其他性质的资金，都是为部门的绩效目标服务，资金在使用上是统筹考虑的，所以理应对所有资金都进行考评。

（二）绩效考评的适用对象

绩效考评可以以包括基本支出和项目支出在内的部门预算支出为对象实施部门预算绩效考评，也可以以项目支出为对象实施项目支出预算绩效考评。绩效考评项目应以行政事业类项目或其他类项目为主，包括重大项目和一般性项目，其中重大项目是指资金数额较大、社会影响较广、具有明显社会效益的本部门或者跨部门的项目。

1. 绩效考评对象可以是整个部门预算，也可以是具体的预算项目支出，而不单独对基本支出进行绩效考评。对部门预算整体进行绩效考评最能体现绩效管理的理念，最能体现公共部门提供公共服务的能力和水平。目前部门绩效考评试点，只有少数中央部门以部门预算整体为绩效考评对象，大多数中央部门选择了部分预算项目支出为绩效考评对象。

对基本支出不要求进行单独考评，主要考虑的因素是：基本支出主要是维持机构的正常运转，目前又大多实行定员定额，对基本支出单独进行绩效考评意义不大。

2. 在条件允许的情况下，鼓励以部门预算整体为对象进行考评。因为绩效考评的是部门提供公共服务的能力和水平，而项目支出只是部门为完成其公共服务目标的一个组成部分，真正体现绩效管理理念的是部门预算绩效考评。

3. 如果以项目支出为绩效考评对象，建议：一是项目选择以行政事业类项目或其他类项目为主，尽量不考评基建项目，因为基建项目一般都有明确的可行性研究报告，对其财务管理和项目建设进行了比较严格的限制，项目完成后还要进行竣工验收，考评意义不大，易流于形式，变成另一种形式的“竣工验收”。二是要慎重选择绩效考评项目，将重大项目考评和一般性项目考评结合起来，不能一味追求对重大项目的考评，否则成本太高。

（三）绩效考评项目的选择

1. 选择社会效益比较明显的项目。做绩效考评的项目必须有明显的社会效益，能够被公众广泛了解，便于公众进行监督，也便于公众考评。

2. 选择部门有较大自主决策权的项目。一些目标和方案都已确定的项目，如国务院明确要求办的一些项目，只需要按部就班的执行，部门没有发挥余地的，不宜作为考评项目。一般而言，作为绩效考评的项目应该侧重于选择那些部门具备较大能动性的项目，部门为了追求财政资金使用效益最大化和社会效益最大化、实现既定目标，具有制定具体实施方案的权利。

四、绩效考评体系

（一）绩效考评的内容

绩效考评的主要内容包括：一是绩效目标的完成情况；二是为完成绩效目标安排的预算资金的使用情况；三是部门为完成绩效目标采取的加强管理的制度、措施等；四是部门根据实际情况确定的其他考核内容。

（二）绩效考评指标设计

绩效目标一般是定性的，不会涉及具体的数字。因此，衡量部门的绩效目标，关键要把绩效目标细化，通过具体的可量化的绩效考评指标来衡量。

绩效考评指标的设计应该遵循四条原则：一是相关性原则，即选定的绩效考评指标与部门的绩效目标有直接的联系。二是可比性原则，即对具有相似目的的工作选定共同的绩效考评指标，保证考评结果的可比性，这可以通过制定统一的绩效考评管理办法来解决。三是重要性原则，即对绩效考评指标在整个考评工作中的地位和作用进行筛选，选择最具代表性、最能反映考评要求的绩效考评指标。这是为了避免绩效考评指标过多、过杂，忽视了最重要的东西。四是经济性原则，即绩效考评指标的选择要考虑现实条件和可操作性，在合理成本的基础上实行考评。

绩效考评指标包括共性考评指标和个性考评指标，共性考评指标是适用于所有部门的绩效考评指标，个性考评指标是针对部门和行业特点确定的适用于不同部门的绩效考评指标。共性考评指标主要包括五种类型，即绩效目标完成程度、预算执行情况、财务管理状况、经济和社会效益、资产的配置和使用情况等。财政在制定分类的绩效考评办法时，会从这五个方面加以细化。同时，部门还可以结合本部门情况，提出符合本部门或行业特点的个性指标。

（三）绩效考评标准的设计

选择绩效考评标准应根据部门的实际情况，既不能过高也不能过低。标准过高可能会导致机构无法完成指定的任务，挫伤管理者的积极性；标准过低又使管理者不费力气达到要求，起不到激励的作用。绩效考评标准的选择可以参照国家有关标准、国外平均水平，以及本部门所处的发展阶段。绩效评价标准的选择很难一蹴而就，往往是一个不断摸索、不断优化的过程。

（四）绩效考评的方法

绩效考评以预算年度为周期实施年度考评，其中重大跨年度支出项目可根据项目完成情况实施阶段性考评。

绩效考评方法主要包括比较法、因素分析法、公众评价法、成本效益分析法等。一是比较法，这是指通过对绩效目标与绩效结果、历史情况和考评期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析考评绩效目标完成情况的考评方法。二是因素分析法，这是指通过分析影响目标、结果及成本的内外因素，综合分析考评绩效目标完成情况的考评方法。三是公众评价法，这是指对无法直接用指标计量其效果的支出，通过专家评估、公

众问卷及抽样调查，对各项绩效考评内容完成情况进行打分，并根据分值考评绩效目标完成情况的考评方法。四是成本效益分析法，这是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析，来考评绩效目标完成情况的考评方法。

绩效考评实施阶段的考评方法：一是形式审查。考评的具体实施者应当对部门提交的绩效报告及相关资料的格式和内容进行审查。部门对所提供资料的真实性和准确性负责。二是现场和非现场考评。绩效考评的形式包括现场考评和非现场考评，考评的具体实施者可根据具体情况，结合考评对象的特点采取不同的考评形式。现场考评是指考评的具体实施者到现场采取勘察、询查、复核等方式，对有关情况进行核实，并对所掌握的有关信息资料进行分类、整理和分析，提出考评意见。非现场考评，这是指考评的具体实施者在对部门提交的资料进行分类、整理和分析的基础上，提出考评意见。三是综合评价。考评的具体实施者在现场和非现场考评的基础上，运用相关考评方法对绩效情况进行综合评价，形成考评结论。

绩效考评采取定性和定量相结合的方式，考评结论包括定性分析和定量分析两个方面。

五、绩效考评结果的报告及其运用

（一）绩效考评报告

部门绩效目标一般为部门（单位）年度工作计划和中长期规划目标，主要包括职能目标与业务目标两个方面；项目绩效目标填写立项时的项目总目标和阶段性目标，包括内容、数量、质量及结果的形式等。绩效考评报告的两个范本格式分别见表 10—3、表 10—4。

（二）绩效预算模式

绩效预算模式主要反映绩效考评信息在预算过程中如何使用。由于各种绩效预算系统在预算过程中如何使用绩效信息不尽相同，绩效预算大致分为以下四类：一是报告型绩效预算，绩效信息包含在预算文件中，但并不作为分配预算资源的考虑因素，美国的大多数地方政府采取这一类型；二是知晓型绩效预算，指在确定预算的过程中考虑到项目的绩效信息，但实际决策中这些信息仅作为次要考虑因素，例如俄勒冈州政府；三是决策

表 10—3　　部门预算支出绩效考评报告（范本一）

（　　年度）

部门名称：　考评对象名称：　考评实施人：（公章）　考评时间：

<table>
<tr><td colspan="5">一、综合考评意见</td></tr>
<tr><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="5">二、业务目标考评意见</td></tr>
<tr><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="5">三、效益考评意见</td></tr>
<tr><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="5">四、财务考评意见</td></tr>
<tr><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="5">五、其他需要说明的问题</td></tr>
<tr><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="5">六、相关附件和附表</td></tr>
<tr><td colspan="5">附件
（一）部门绩效考评办法、依据；
（二）部门绩效考评指标、评分标准、分值及结果；
（三）考评专家意见。
…
附表
…</td></tr>
<tr><td colspan="5">七、考评组人员名单</td></tr>
<tr><td>姓名</td><td>工作单位</td><td>职务</td><td>职称</td><td>专业</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="5">考评组负责人：

考评实施人：　　　　签章
年　月　日</td></tr>
</table>

表 10—4　　部门预算支出绩效考评报告（范本二）

（　　年度）

部门名称：　考评对象名称：　填报单位：（公章）　填报日期：

部门负责人		联系电话	
财务负责人		联系电话	
单位地址		邮　　编	
一、部门情况			
（一）部门职能（概述） 填写说明： ● 部门职能：要以国务院“三定”方案为依据； ● 下属单位职能：按主管单位批准的“三定”方案为依据，填写单位职能； ● 对主要职能阐述要明确，一般职能从简。			
（二）部门组织机构及人员情况 填写说明： ● 部门组织机构概况； ● 人员情况：编制人员数、在编人员数、离退休人数、超编及临时人员情况。			
（三）部门资产情况			

续前表

<table>
<tr><td>二、部门的绩效目标</td></tr>
<tr><td>部门（单位）绩效目标
1. 绩效目标一：
2. 绩效目标二：
3. 绩效目标三：
填写说明：
● 部门的绩效目标建议填写部门（单位）年度工作计划和中长期规划目标，主要包括职能目标与业务目标两个方面；
● 项目绩效目标填写立项时的项目总目标和阶段性目标，包括内容、数量、质量及结果的形式等；
● 项目是指年度部门预算安排的支出项目，不包括承担其他部门的项目。</td></tr>
<tr><td>三、部门年度绩效目标的完成情况</td></tr>
<tr><td>（一）主要工作绩效一
（二）主要工作绩效二
（三）主要工作绩效三
填写说明：
● 部门（单位）实际工作绩效包括基本支出和项目支出两方面的工作绩效，项目的实际工作绩效逐项按照绩效目标对照填写；
● 填写时要有分类归纳，突出重点，条理清晰。

（四）一致性对比及差异性原因分析
填写说明：
● 该项内容的填写主要是对工作计划绩效目标与实际工作绩效进行比较，得出职能目标、业务目标的完成情况，哪些职能、业务是目标与绩效一致，哪些不一致；
● 差异性是对上述对比分析中不一致的内容，如超计划完成或尚未完成的内容进行经验和原因分析，包括主观、客观、技术等方面的原因分析。</td></tr>
</table>

续前表

<table>
<tr><td>四、年度部门完成绩效目标实现的效益</td></tr>
<tr><td></td></tr>
<tr><td>五、年度部门预算执行情况</td></tr>
<tr><td>（一）年度基本支出预算与实际支出比较（项目绩效报告不填写此项）
（二）年度项目支出预算与实际支出比较
（三）年度实际支出与上年度实际支出比较
填写说明：
● 年度预算经费和内容与实际支出情况和内容比较；
● 若有调整，说明调整的理由、内容、原因及调整手续；
● 部门在填报本单位绩效报告时，重点考评项目应逐项描述，对照预算和目标与实际支出明细比较，一般性项目也应比照上述方法填写；
● 在填报项目绩效报告时，除对照预算和目标与实际支出明细比较外，还应结合项目开支的情况作相应的明细说明；
● 此项要结合第七部分来填写，主要是阐述本年比上年经费支出、绩效的增减变动以及原因分析；
● 此项应结合本年度绩效目标中可提供的公共商品或公共服务的成本效益和投入产出的有关指标，与上年度进行对比分析，以反映本年度成本的变动情况及其合理性；
● 资源配置的合理性分析：单位/部门的各项经费分配的费用构成、经费结构及其资源配置与相关规定的相符性，并分析与上年比较的变化情况。</td></tr>
<tr><td>六、部门财务管理状况</td></tr>
<tr><td>（一）部门预算管理状况：包括预算编制、分配情况及其合理性分析
（二）部门财务制度建设与执行状况：应该附上财务制度清单
（三）部门财务管理内部控制机制：指部门内部为保证预算编制、执行及保障资金和资产安全的制约机制，包括部门财务管理的程序、管理人员的权限等
（四）财务管理机构状况</td></tr>
<tr><td>七、关于下年度部门绩效目标、经费需求和财务管理的建议</td></tr>
<tr><td>填写说明：
● 主要是填写考核年度以后对加强部门绩效目标、部门预算管理和财务管理的一些建议。</td></tr>
</table>

型绩效预算，意思是在资源分配中，绩效信息与其他因素一并发挥着重要作用，例如新西兰政府以产出为基础的预算编制；四是理论型绩效预算，它意味着资源分配直接而明确地与绩效相关，认为可以通过在资源分配和预算成果两者之间建立直接而明确的关联，从而创建更好的预算方案。如果一个混乱而富有政治色彩的过程中能够被注入“理性”因素，那么优化的资源分配将能够产生更为高效的支出，但在实践中，绩效和资源分配之间几乎从未建立过任何直接联系；虽然传统预算加入了绩效预算某些要素的“点缀”，但是无论在市民听证会还是在参议院里，逐项确立开支的传统预算仍然在预算讨论中占据主导地位，传统预算仍然是政府预算编制的主导形式，同样，预算编制过程中对前一年的分配进行增量调整（基数法）也仍是主导方式。将资源分配与绩效直接明确联系起来的理想化理性模式是行不通的，因为理性分析和量化数据从未强大到足以替代人们的政治权衡和价值评判。

（三）我国绩效考评结果的运用

1. 绩效考评结果可作为财政拨款的参考。部门应当根据部门的绩效目标和绩效考评结果，及时调整和优化本部门以后年度预算支出的方向和结构，合理配置资源，加强财务管理，提高财政支出的使用效益。部门、财政应当将绩效考评结果作为以后年度编制和安排预算的重要参考依据。由于绩效考评结果的准确性、客观性也是一个不断提高的过程，绩效考评结果和财政拨款之间不会是一种硬性的、机械的联系，而是作为一种重要的参考依据。

2. 绩效考评信息公开发布。为增强政府公共支出的透明度，财政和部门要建立部门绩效考评信息公开发布制度，将绩效考评的结果在一定范围内公布。

建立绩效考评信息公开发布制度有利于保证绩效考评工作的公开透明，满足广大纳税人对公共资金运用情况的知情权和监督权，促进部门预算资金的有效合理使用。并且，绩效考评信息公开发布制度已是西方发达国家的通行做法。在我国目前绩效考评工作还处于尝试阶段的情况下，由部门自行确定具体公布范围。

第四节 国家决算的编制

一、国家决算的编制原则

（一）统一领导，分工协作，按程序办事

这是编制决算草案在组织工作和程序上应遵守的原则。决算工作涉及国家各级政权组织以及成千上万的企事业单位，涉及预算、税务、财会、统计等部门，具有涉及面广、政策性强的特点，这就决定了必须在统一领导下，分工明确，并需要从中央到地方、各部门之间，从主管部门到各单位，协调配合，共同行动，严格按法定程序办事，才能保证年度决算工作按期顺利完成。

（二）符合法规、掌握政策

这是编制决算草案在政策上应遵守的原则。决算工作是一项政策性强的具体工作，为了保证决算质量，关键是各级领导及工作人员必须掌握政策，法律和行政法规是全国人大、国务院制定的，适用于全国各地区、各部门，各地区、各部门要严格按照法律、行政法规编制决算草案。《中华人民共和国预算法》对决算的编制要求、报送审批程序及决算审查中有关部门的职责、权限做出了相应规定。

（三）真实、准确、全面、及时

这是决算编审工作在技术上应遵守的原则，由于技术中有政策，需要通过讨论对技术规范达成共识，要强化决算的质量意识，提高财政决算水平。

“真实、准确、全面、及时”八字方针是决算工作实践中总结出的经验，也是对决算审编工作最基本的要求。“真实、准确”要求决算收支数额按照收付实现制的原则真实填报，凡当年已发生的财政收支，都要如实作为预算收支列入决算。各级财政决算和各类财务决算都要坚持自下而上、层层逐级汇总的原则，不能以估代编而将客观数据主观化。“全面”是要求内容完整，就是要严格按照国家和上级的决算编审要求，以及布置的决算表格逐项落实，搞清决算口径和各项具体规定，认真填报齐全，不能自行取舍和遗漏，减少决算工作中的技术性失误；并要根据决算报表写出有情况、有分析、有总结的决算报告，为今后加强管理打下基础。“及

时”就是决算上报及时，各地区、各部门要严格按规定的时间把握好编制决算草案工作中各项具体工作的进度，在保证决算质量的前提下，力争缩短编制决算草案的时间。在现代技术手段的支持下，财政决算工作效率每年都有明显的提高，有利于做到及时上报。

二、国家决算的编制方法

预算年度终了，整个决算的组织管理工作就从决算的准备阶段转入决算编制阶段。

《预算法》规定决算草案由各级政府、各部门、各单位在年终后按照国务院规定的时间编制，编制决算草案的具体事项由国务院财政部门部署。我国决算的编制程序是从执行预算的基层单位开始，在搞好年终清理和结算的基础上，根据决算编报办法的规定和决算表格的内容，自下而上编制、审核和汇总。

（一）单位决算的编制方法

单位决算就是执行单位预算的行政、事业单位编制的决算，是构成各级总决算的基础。编制好单位决算是保证国家决算质量的关键。

预算年度终了后，各基层单位都必须在搞好年终清理、结清会计账目的基础上，及时、正确、完整地编制单位决算，填报单位决算各表数字。

基层单位决算编成后，连同单位决算说明书，经机关领导审阅签字，正式报送上级单位。上级单位连同本单位决算汇总报送主管部门、汇编成部门的汇总单位决算，然后由主管部门报送同级财政部门，作为财政部门汇编财政总决算的依据。

（二）总决算的编制方法

总决算是各级总预算的执行结果，由各级财政部门在收到同级主管部门报送的汇总单位决算后，连同总决算会计账簿的有关数字进行汇总编制。

总决算分为中央总决算和地方总决算。其中，中央总决算由财政部根据中央各主管部门汇总的所属行政、事业单位决算、企业财务决算、基本建设财务决算以及国库年报、税收年报等汇编而成。地方总决算的汇编从乡（镇）级开始，从下而上逐级汇编，最后汇编成省（市、区）

总决算。

（三）政府和国家决算的汇编程序

国家总决算（即国家决算）以单位和部门决算为基础，由财政部汇编。其大致程序是，财政部在收到中央主管部门报送的汇总单位决算和各省（市、区）报送的总决算后，首先进行全面审查；然后根据中央各主管部门报来的汇总单位决算，汇编为中央总决算；根据各省（市、区）报来的总决算，汇总为地方总决算；最后，根据中央总决算和地方总决算汇编成国家总决算，即国家决算。

三、决算说明书的编写

决算说明书是年度预算执行和预算管理的书面总结。它是研究政策、分析问题的重要资料，也是决算的重要组成部分。决算说明书分单位决算说明书和总决算说明书两类。

（一）单位决算说明书

单位决算说明书是年度单位预算执行和预算管理的书面总结。其内容一般包括：

1. 一年来单位预算执行情况，收入超收或短收，支出超支或结余的原因。

2. 业务计划完成情况及其原因分析。

3. 事业发展的成果和问题。

4. 预算管理、财务管理等方面的经验、问题以及今后提高管理水平的改进意见等。

单位决算说明书应与单位决算一并送交机关领导审阅签字后，正式报送上级单位。

（二）总决算说明书

总决算说明书即年度总预算执行和预算管理的书面报告。其内容主要包括：

1. 收入方面。结合年度预算安排和国民经济和社会发展计划完成情况，分析收入超收或短收的原因；分析资金积累水平、税收政策的贯彻执行情况和税源变化情况。

2. 支出方面。结合年度预算安排和基本建设计划、各项事业计划、

定员定额等，分析各种主要支出的结余或超支的主要原因，分析成本费用水平、资金运用和改善经营管理等情况；说明决算支出数字的编制基础涉及主要经济事业效果和存在的主要问题。

3. 结余方面。分析全年总收支结余的情况、原因，决算平衡情况和存在的问题。

4. 预算执行中的调整、调剂方面。包括预算的全面调整和局部调整，预算的追加或追减，上划下划，科目留用以及动用预备费和动用上年结余安排支出等情况。

5. 总结一年来贯彻执行各项财政方针政策、管理体制、规章制度的情况和问题。

6. 其他方面。如工资和物价的调整、制度办法的变动对预算收支的影响等。

7. 编制决算的主要经验和存在的问题，探索预算管理的规律。

总决算说明书写好后，随同总决算一并上报到有关部门。

四、我国决算的改革

（一）现行年终决算的缺陷

分税制后财政结算较过去有所规范，但年终结算工作仍明显不足，体现在：

1. 结算事项多、项目繁杂。大量结转资金和跨年度结算项目容易对下年度预算执行产生冲击；各种专项上解扩大趋势明显不适应分税制的要求。

2. 扭曲了决算的功能，强化了地方对年终结算的依赖思想。地方依靠年终结算解决问题，一方面改变了决算应该进行绩效评估的基本功能，另一方面又使财政面临巨大压力。

3. 决算工作效率低下。年终结算、决算过程动用大量的人力，层层重复性汇报，消耗了大量的时间和精力，影响了正常工作的进行。

4. 财政算账难。结算补助中税收返还计算复杂，且超基数返还比例太低，转移支付数额小且计算依据难以符合客观实际，其他补助项目多、数量少等问题，使地方各级财政很难准确计算财力，给预算编制和执行带来了一些困难。

（二）我国强化预算、淡化决算的改革

为了理顺预算与决算的关系，需要强化预算、淡化决算。原因在于预算体制的日益完善。为了保证各地的既得利益，对于一些社会经济政策的变化以及其他因素而引起的收支转移，采用年终结算的方式进行调整，年终结算是包干体制的必要补充。分税制后，中央与地方的财政关系日益规范化，财权与事权划分更清晰，许多问题可以通过完善财政体制加以解决，不需要纳入决算中，由于税源转移（如企业迁移）引起政府间财政收支转移大多属于市场机制引导资源配置形成的正常结果，也不需通过决算调整。结算事项相对固定和简化，应当更加规范，按照规范财政体制运行的基本要求，财政工作重点要转移到科学合理编制预算、严格控制和监督预算执行上来，强化预算编制和预算执行，具体要求：

1. 科学合理安排预算，严格执行预算，加强预算准备和执行的各项基础工作，提高预算编制的前瞻性和科学性，严格预算执行，立足于通过法律解决预算问题。

2. 完善财政体制，在体制框架内明确各级政府的支出责任，不要把属于支出责任范围内的事项纳入决算中去解决。

3. 规范决算，强化分析。对确实需要由中央帮助解决的问题，要相对规范，减少随意性，将决算的主要精力转向资料与数据的整理与分析工作上来，而不应继续代替预算工作的职能。决算数据中包含大量的经济、社会信息，充分利用决算数据资源，对一定时期内政府经济活动乃至社会活动情况从财政角度进行综合性评估，从而为以后年度的政府活动提供决策依据，通过对决算数据的整理和加工，进行比较分析，在决算数据的支持下形成观点和政策建议。预算工作者应在作好算账、报账工作的同时，工作重点应该转移到分析决算、强化管理上来，以便及时发现问题，研究对策，不断提高工作效率和工作质量。

（三）我国决算工作改革的措施

为了强化预算、规范分配，我国要按规范化财政运行的基本要求，淡化决算解决问题的作用。

1. 规范和简化结算项目，归并定额结算项目。具体设想是将全部结算项目分类加以改进：一是将历年结算中数额比较固定的项目尽可能调进定额结算，适当简并和压缩结算项目。二是将一些定额项目计入体制上解或补助，如其他上解、税务经费上解、老农业税价差上解；专项补助、其他

补助、下放支出补助、价格补助等定额补助项目。三是适当压缩、取消向中央做贡献、中央借款以及按比例计提的工农业发展基金等结算项目，以免形成大量结转资金和跨年度结算项目，对下年度预算形成冲击。

2. 严格按照事权划分支出。属于地方政府事权范围的支出，预算安排上不得留有缺口。在预算执行中，出现中央与地方收支转移问题时，应在政府间的事权划分框架内，确定支出责任，应由哪级政府负担的就由哪级政府在预算执行中处理解决，要求中央财政解决的有关事项要尽量在执行中解决，不再拖至年终决算时处理，以免集中到决算时办理，影响当年预算平衡和冲击下年预算。

3. 规范年终结算办法。确需由中央财政通过年终结算帮助地方解决一些问题，要在中央财政财力允许的限度内，采用相对规范的办法处理，最大限度地减少主观随意性。需根据年终审核数据方能结算的项目，在办理决算前应将数额确定下来，并通知地方，如税收返还、开发区收入返还等。

预决算工作程序重点的调整，将使决算工作效率和规范化程度进一步提高，使有关领导和预算部门的同志能集中精力处理结算技术性问题，以及沟通情况、研究问题，加强结算数据的分析工作，恢复决算工作的本来面目。

第五节　国家决算的审批

一、国家决算审查的层次及其机构

为维护财经纪律和国家法律，保证决算数字准确无误，必须在各个环节上加强决算审查工作，做到逐级审查，层层负责。国家决算的审查层次和机构自下而上为：

1. 上级对下级决算进行的审查。包括：一是上级单位对下级单位决算进行的审查，如主管单位对二级单位的审查、二级单位对基层单位的审查；二是上级财政对下级财政总决算进行的审查。

2. 财政机关对同级主管部门的部门决算的审查。

3. 立法机构对政府总预算的审查。

4. 政府审计机构对政府预算的审查。

在上级对下级、财政对部门的决算审查中，决算审查工作和决算汇编工作交叉进行。

二、国家决算审查的内容

对国家决算主要从以下两个方面进行审查：

（一）政策性审查

政策性审查主要是从贯彻执行党和国家的各项方针、政策、财政制度、财经纪律等方面进行审查分析。审查的具体内容一般有以下几个方面：

1. 收入审查。决算所列的预算数是否与上级核定数一致；上年结余数和上年决算的年终结余是否一致；属于本年的预算收入是否按政策、预算体制和缴款办法及时足额地缴入各级国库，编入本年决算；各级总预算之间的分成收入划分是否符合预算体制的要求；预算收入和预算外收入是否划分清楚；收入退库项目是否符合国家规定；决算收入数与 12 月份预算会计报表所列全年累计收入数是否一致等等。

2. 支出审查。决算中的预算支出数是否与上级核定的预算支出数一致；地方预算调整数与上级核定的预算数之间的差额是否与调入资金和上年结余一致；本年支出决算是否符合年收支期限划分的规定；预算支出是否符合正常规律，年终有无突击花钱；决算支出数与 12 月份预算会计报表所列全年累计支出数是否一致；国家决算支出与地方财政专户的预算外支出是否划分清楚；根据决算数和预算数的对比差距，审查结余和超支的主要原因；决算支出是否已编列齐全，已报决算支出是否逐级汇总，有无估列代编情况等等。

3. 结余审查。未实行单位预算包干的单位预算拨款结余是否已如数缴回财政总预算；总决算结余中按规定结转下年继续使用的资金是否符合规定；结转项目是否符合规定的范围；审核总决算的金库存款开户情况，预算收支平衡情况等等。

4. 资产负债审查。审查单位库存现金是否符合规定额度；库存材料有无积压损失；暂付款是否清理完毕以及未结清的原因；固定资产是否记账。审核各级财政总预算之间、总预算与单位预算之间的拨借款项是否结算清楚，借垫款项未结清的原因；审核暂存、暂付等其他各项往来款项是

否符合规定，有无应清未清或应作本年决算收入、支出的款项等等。

（二）技术性审查

技术性审查主要是对决算报表的数字关系进行审查。主要包括：

1. 数字关系审查。审核决算报表之间的有关数字是否一致；上下年度有关的数字是否一致；上下级财政总决算之间、财政总决算与单位决算之间的有关上解、补助和拨借款数字是否一致；各业务部门的统计年报与财政总决算的有关数字是否一致。

2. 决算完整性和及时性审查。审查规定的各种决算报表是否填报齐全，有无缺报漏报；已报的决算各表的栏次、科目、项目填列是否正确完整，计算口径是否符合规定；有无决算说明书，编写的质量如何；决算是否经过法定程序审核签章；决算报送时间是否超过规定期限等等。

政策性审查和技术性审查各有重点，但互为补充、相辅相成，不可偏废，政策性问题有时是从技术性审查的数字关系中发现的。对于决算审查中发现的问题，要严格按照国家决算制度和有关财经纪律、制度规定做出处理，以保证国家决算的及时、准确、完整。

三、国家决算审查的方法和形式

1. 决算审查的方法一般可分为就地审查、书面审查和派人到上级机关汇报审查三种。书面审查是主要的审查方法，就地审查和派人到上级机关汇报通常作为书面审查的补充，有时也交叉使用。

2. 决算审查的形式有自审、联审互查和上级部门审查三种。一是自审。预算单位领导组织力量对本单位的决算进行审查。一般是单位财会部门自审和职工群众审查有机结合，它有利于调动群众当家理财，实行群众监督的积极性。二是联审互查。主管部门或财政机关把本部门或本地区的预算、财会人员组织起来，对本部门的单位决算或本地区的财政总决算进行审核分析。它是交流经验、互相学习、提高决算质量、加快决算汇编进度的好形式。一般运用于基层单位。三是上级审查。上级财政部门或上级领导部门对所属地方决算或所属企业、行政事业单位等决算的审查。

四、国家决算草案的审核和批准

《预算法》规定：各部门对所属各单位的决算草案，应当审核并汇总编制本部门的决算草案，在规定的期限内报本级政府财政部门审核。决算草案的审核主要包括对企业、事业、行政单位和基本建设财务决算草案的审核。

《预算法》第六十二条规定：国务院财政部门编制中央决算草案，报国务院审定后，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。县级以上地方各级政府财政部门编制本级决算草案，报本级政府审定后，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。乡、民族乡、镇政府编制本级决算草案，提请本级人民代表大会审查和批准。

过去全国人代会或其常务委员会审批的国家决算包括地方决算，地方各级人代会或者常务委员会审批的本级总决算中包括了下一级总决算，这就造成同一级决算要由上下级人大常委会重复审批，使决算审批的法律关系不清。全国人代会一般在 3 月份召开，而当年国家决算草案一般要在次年 5、6 月份才能编制出来，规定由全国人代会审查和批准上年国家决算草案，实际上做不到。地方各级也存在着类似的问题。

《宪法》规定，乡、民族乡、镇人代会不设常务委员会，因此，不能规定乡、民族乡、镇决算草案由其人大常委会审批。到目前为止，尚有一些乡、民族乡、镇还未建立财政机构，因此，不能规定乡级决算草案由其财政部门编制。

各级总决算由同级政府审查后，报请同级人大常委会审查和批准，再报上一级汇编；省、自治区、直辖市总决算经本级政府审查后，报请本级人大常委会审查和批准，然后上报财政部汇编国家决算。国家决算包括中央决算和地方总决算，中央决算草案由财政部报国务院审定后，由国务院提请全国人大常委会审查和批准。经过逐级审核汇总编制的国家决算，由财政部连同决算说明书呈报国务院审查；经国务院核定后，由国务院提请全国人代会审查。

国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府报送备案的决算，认为有与法律、行政法规相抵触或者有其他不适之处，需要撤销批准该项决算的决议的，应当提请本级人大常委会审议决定；经审议决定撤销的，该下

级人大常委会应当责成本级政府依法重新编制决算草案，提请本级人大常委会审查和批准。

通常，上年国家决算是和当年国家预算同时审查批准的，基本程序是，财政部长向全国人代会报告年度预算执行情况，说明预算收支的完成数字，未完成计划的原因，并提出改进预算管理的建议。经过反复讨论，代表们如基本没有意见，即可通过批准。

国家决算经全国人代会审查批准后，财政部即代国务院批复各省（市、区）总决算。中央各主管部门的单位决算，由国务院授权财政部批复。

中央各主管部门根据已经批准的决算，分别批准所属单位决算。

地方各级总决算由地方财政部门报送同级政府讨论通过后，提请同级人代会常委会审查批准。

[本章提要]

本章的重点是掌握国家决算的编制、审批程序和方法。

编制国家决算的意义，一是集中反映国家政治经济活动；二是反映国家预算执行的结果；三是提供制定政策的基本资料；四是系统整理和积累财政统计资料的主要来源。

国家决算由中央决算和地方总决算组成。财政部对决算的部署包括拟订决算编报办法、颁布决算表格。年终清理和年终结算等构成决算的准备工作，财政拨款结余是财政运行的结果，目前财政预算各项改革形成财政拨款结余的大量增加，其管理涉及预算编制的完整性和资金使用管理的规范性。

绩效考评和绩效预算相互联系，但也各有区别。绩效考评的关键在于考评范围的选择、考评指标和标准的设计，考评结果的运用要力求形成正确的激励机制，防止“逆向激励”。

国家决算的编制原则包括：一是统一领导，分工协作，按程序办事；二是符合法规、掌握政策；三是真实、准确、全面、及时。

各级财政决算和各类财务决算都坚持自下而上、层层逐级汇总的原则。单位决算和财政总决算报表填报的数字按内容分三类：预算数字，决算数字，基本数字。国家总决算（即国家决算）以单位和部门决算为基础，由财政部汇编。决算说明书是年度预算执行和预算管理的书面总结，

分为单位决算说明书和总决算说明书两类。

决算审查的具体内容一般包括政策性审查和技术性审查。决算审查的方法一般可分为就地审查、书面审查和派人到上级机关汇报审查三种。

国家决算的审批是按预算级次进行的，中央决算草案由国务院提请全国人大常委会审查和批准；县级以上地方各级政府财政部门编制本级决算草案，报本级政府审定后，由本级政府提请本级人大常委会审查和批准；乡、民族乡、镇政府编制本级决算草案，提请本级人代会审查和批准。

[关键词]

国家决算，年终清理，年终结算，财政拨款结余

[思考与练习题]

1. 编制国家决算的意义何在?
2. 编制国家决算需要做好哪些准备工作?
3. 了解年终清理应该包括的基本事项。
4. 熟悉年终结算的基本程序、内容和方法。
5. 试述编制国家决算应该遵循的原则有哪些?
6. 说明国家决算的汇总程序。
7. 说明国家决算的编制方法。
8. 简述国家决算的审查内容和方法。
9. 说明国家决算的审批机关、审批程序、范围和方法。
10. 简述财政拨款结余资金的管理方式。